

70



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**IMPACTO DE ALGUNOS ACTOS  
POLITICOS Y DE GOBIERNO EN LA  
ECONOMIA MEXICANA DURANTE LA  
SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX**

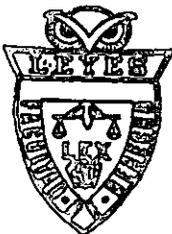
**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A:**

**LUIS ENRIQUE BRAUER REMOLINA**



**MEXICO. D. F.**

273762

**2000**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

U.N.A.M.

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE  
ESTUDIOS JURIDICO-ECONOMICOS

SEÑOR DIRECTO GENERAL DE  
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E

El alumno LUIS ENRIQUE BRAUER REMOLINA, con número de cuenta 9451015-1, elaboró su tesis profesional en este Seminario, bajo la dirección del profesor Lic. Eduardo Luis Feher, titulada: "IMPACTO DE ALGUNOS ACTOS POLITICOS Y DE GOBIERNO EN LA ECONOMIA MEXICANA DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX".

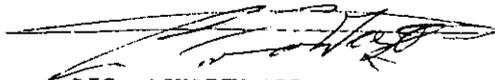
El pasante BRAUER REMOLINA ha concluido la tesis de referencia, la cual estimo satisface los requisitos exigidos para esta clase de trabajos, por lo que me permito otorgarle la APROBACION, PARA LOS EFECTOS ACADEMICOS correspondientes.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente -- sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad."

Me es grato hacerle presente mi consideración.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
México, D.F., a 28 de enero de 2000

EL DIRECTOR DEL SEMINARIO



LIC. AGUSTIN ARIAS LAZO

Eduardo Luis Feher

México, D. F. 13 de Septiembre de 1999.

**LIC. AGUSTIN ARIAS LAZO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE ESTUDIOS  
JURIDICO-ECONOMICOS DE LA FACULTAD  
DE DERECHO DE LA UNAM.  
P R E S E N T E .**

**Muy distinguido Maestro:**

Saludo a usted con toda atención y me permito hacer de su amable conocimiento que el Sr. **LUIS ENRIQUE BRAUER REMOLINA**, ha terminado bajo mi dirección la tesis titulada "**IMPACTO DE ALGUNOS ACTOS POLITICOS Y DE GOBIERNO EN LA ECONOMIA MEXICANA DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX**", trabajo que tiene mi aprobación, toda vez que llena los requisitos señalados en el Reglamento de Seminarios para la Tesis Profesional.

Hago a usted saber lo anterior para los fines y efectos consiguientes.

Muy atentamente.

  
LIC. EDUARDO LUIS FEHER

**A mis padres**

*Fuente de amor, apoyo y enseñanza incondicional, a quienes se los debo todo*

**A mi hermano**

*Por compartir conmigo una aventura que se llama vida*

**A mi hermana**

*Por su comprensión y sus consejos*

**A Felipe Remolina**

*Fuente de conocimientos en curiosa armonía*

**A mis maestros**

*Que hoy escriben otra página en sus vidas*

**A mi universidad**

*Forjadora de sueños, a ella mi agradecimiento y compromiso*

**Al sínodo que me examina**

*Quienes con su lealtad a un sueño hacen posible el de otros*

**Al maestro Eduardo Luis Feher**

*Poeta, abogado, maestro, y por sobre todas las cosas, amigo*

**A mis amigos Francisco Dávalos, León Felipe Sánchez, Jorge Ringenbach, Leonardo Magaña y Alfonso Molina**

*Qué compartan su amistad como si fuera una hermandad*

**IMPACTO DE ALGUNOS ACTOS POLITICOS Y DE GOBIERNO EN LA ECONOMIA MEXICANA DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX**

<b>INTRODUCCION</b>	<b>4</b>
<b>CAP.I.- NOTICIA HISTORICA DE ALGUNOS ACTOS POLITICOS Y DE GOBIERNO.</b>	
1.ANTIGUA GRECIA	8
a) Platón	10
b) Aristóteles	14
2. NICOLAS MAQUIAVELO	21
3. JOHN LOCKE	24
4. MONTESQUIEU (Charles de Secondat)	27
5. JEAN JAQUES ROUSSEAU	31
<b>CAP.II.- ANTECEDENTES.</b>	
a) Constitución de 1791	37
b) Primer Imperio	38
c) Teoría del Móvil Político.	40
d) El año de 1872	42
e) Tercera República	42
f) Teoría de la Naturaleza del Acto de Gobierno	43
<b>CAP.III EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA.</b>	
1. ACTOS ADMINISTRATIVOS Y DE GOBIERNO	45
a) Discrecionalidad	53
b) Actos reglados	54
c) Actos discrecionales	55
d) Actos administrativos y de gobierno	60
e) Suspensión de los actos gubernamentales	64
2. PROPUESTA JURIDICA DE CONCEPTO	67
a) Desglose de la propuesta	68
<b>CAP.IV.- ESTUDIO DE ALGUNOS ACTOS POLITICOS Y DE GOBIERNO EN LA ECONOMIA MEXICANA DURANTE LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX, POR SEXENIOS.</b>	
1. 1947-1952	77
2. 1953-1958	82
3. 1959-1964	86
4. 1965-1970	93
5. 1971-1976	101
6. 1977-1982	108
7. 1983-1988	117
8. 1989-1994	128
9. 1995-	145
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>160</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>166</b>

## INTRODUCCION

La investigación de la noción de acto político, expresión que tomamos como equivalente a efecto de esta tesis, a la de acto de gobierno y su impacto en la economía mexicana en el siglo XX, debe comenzar necesariamente por la puntualización exacta del término "político". Para ello nada mejor que una breve pero suficiente ojeada histórica.

El fenómeno político, no lo encontramos sólo en determinadas épocas o sitios; sino a través de la historia y en todos los países que conforman el planeta tierra.

La razón, aunada a la inteligencia del ser humano, es lo que hace posible la aparición de la cultura y la civilización. La necesidad, que surge con el nacimiento de la humanidad, es lo que origina que los hombres forjen un mundo mejor.

Las primeras formas de autoridad se desarrollan con el objeto de salvaguardar la vida y la propiedad, aun los seres humanos mas rudimentarios se dan cuenta del mundo interesante en el que habitan.

Al engendrarse nuevas necesidades, los seres rudimentarios quedan atrás en la esfera de la evolución; surgiendo así novedosas formas de vida, las cuales serán gobernadas por un mundo de valores, que se modernizarán de forma aparejada al transcurso del tiempo y de la evolución del ser humano.

El hombre para poder subsistir dentro del grupo social tiene, en cierta medida, que prescindir de su libertad. La historia de la humanidad es una lucha interminable entre el deseo de la libertad y la renuncia a ella misma.

Basta explorar en el pasado las diversas formas de organización política, para encontrar siempre principios e ideas que luchan dentro de la existencia de una autoridad de mando. Siempre existieron, existen y existirán grupos que abierta o veladamente, se esfuerzan en hacer prevalecer sus ideas y convicciones.

Así pues, el querer encontrar en los acontecimientos actuales la razón verdadera de las tendencias políticas, resulta imposible, puesto que se debe tomar en cuenta la fisonomía e idiosincrasia de actuar de los pueblos que nos anteceden.

Son y serán los pueblos quienes, a través de su historia, den nacimiento a los acontecimientos políticos modernos; acontecimientos que se encuentran

ligados al carácter y vida social de dichos pueblos.

Los acontecimientos políticos, y por consiguiente los económicos y los sociales, se encuentran íntimamente ligados, en múltiples ocasiones, a las costumbres y tendencias sociales que se heredan a lo largo de los siglos.

Cuando surgen los grandes movimientos políticos, como fueron las Revoluciones Francesa, Inglesa, Rusa y Mexicana entre otras, es por la existencia de un estado de angustia u opresión que, al sentirse amenazadas las personas, buscan defender lo maspreciado de forma reaccionaria y defensiva, arrasándolo todo y sin piedad hasta alcanzar sus propósitos. ¿Son pues, la revolución y los movimientos sociales, con todo lo que acarrearán, el medio idóneo para alcanzar los niveles y formas de vida que busca tener la sociedad?

En muchas ocasiones, los sistemas políticos prolongan la supervivencia de un orden dentro de una dictadura, en los que la demagogia no existe sino como pretexto del advenimiento de la misma, y en otras circunstancias, las ideas políticas son letra muerta, que sólo originan miseria y descontento social entre la mediocridad de su sistema de gobierno.

El mundo de fines del siglo XX, muestra las grandes necesidades económicas y políticas en que vivimos, pudiendo parecer que las grandes poblaciones, a través de su historia, no han logrado encontrar un sistema político que conlleve a una vida social estable y armoniosa.

En la actualidad, sin duda alguna, encontramos distintas organizaciones políticas con rasgos y características totalmente diferentes; ejemplo de esto, es el sistema de gobierno presidencialista de los Estados Unidos de Norte América que, en comparación con el sistema dualista Británico o la dictadura Cubana, muestran formas políticas irreconocibles entre sí, aunque todas con un mismo fin, que es, el de gobernarse de la mejor manera posible sin caer nuevamente en los errores pasados.

Es campo árido y resbaloso el hecho de buscar una conciliación entre la tiranía, la demagogia y la oligarquía con la justicia y el derecho, la existencia de regímenes jurídicos, donde la constitución como carta fundamental, o bien el derecho a dicha constitución, se encuentra en contraposición a la falsa democracia, ocasiona severos daños a toda política tanto económica como social. Todo Estado debe tener una constitución sustentada en el bien común y en el sano desenvolvimiento de sus pueblos; no es utópico el pensar en una organización fundamental de los mismos, bajo una carta magna que sea respetada y honrada, la cual motive y genere el sano crecimiento.

Los pueblos no sólo se alimentan de presente y futuro, necesitan de los cimientos del pasado, hundirse en sus raíces históricas, en sus luchas, derrotas y victorias para poder así, dar vida a sus instituciones, que deben fecundarse bajo un clima adecuado y propicio, y de engendrarse de dicha manera, sin lugar a duda, tendrán como resultado un pueblo orgulloso de sí mismo y carente de necesidades.

El pasado político de los pueblos se nos presenta bajo un sinnúmero de facetas. Qué sencilla sería la comprensión en la evolución si sólo existiese una sola vereda; sin embargo, esa complejidad política y social nos señala el camino por el cual debemos guiarnos para el futuro social y político.

Resultará inútil estudiar los acontecimientos económicos sin antes investigar y correlacionar los antecedentes políticos y sociales de los pueblos que se pretende estudiar, quedando claro que los rasgos de unos servirán de ejemplo a los otros; creándose de dicha relación una perspectiva del por qué de los defectos y virtudes de las distintas culturas, no sólo mundiales sino también a nivel nación.

En virtud de lo anterior, podemos señalar que los actos políticos y de gobierno siempre darán lugar a cambios de índole económica, ya que éstos se encuentran íntimamente ligados entre sí y resultaría imprescindible el estudiar los actos políticos y de gobierno que nos anteceden para poder conocer los del futuro, y tratar, así, de evitar las consecuencias de repetir la historia en sus momentos mas aberrantes; clara es aquella frase celebre que nos dice "todo aquel que no conoce su historia está condenado a repetirla".

Por todo lo dicho, buscaré realizar en esta tesis un breve bosquejo de las ideas, formas políticas e instituciones en el pasado, con el propósito de presentar sus estructuras y determinar los acontecimientos que provocaron el surgimiento de determinadas expresiones políticas, culminando dicho análisis con un claro estudio de los actos políticos y de gobierno mas trascendentales que se han suscitado durante la segunda mitad del siglo XX, en la economía mexicana.

CAPITULO I

## G R E C I A

Todo pensamiento que tenga por objeto encontrar un génesis a los acontecimientos políticos tiene que remontarse a la antigua Grecia en donde aparecieron muchas de las manifestaciones sociales, políticas y filosóficas proyectadas a nuestros días; la mayor parte de los ideales políticos actuales, como lo es la libertad y el régimen constitucional, tuvieron su nacimiento en los pensadores griegos. Es cierto que el significado de estos conceptos ha cambiado en alguna forma; de ahí que para entenderlos, sea necesario examinar las instituciones que existían en aquella época. La ciudad que nos muestra todos estos ideales es Atenas, Polis-griega, la cual dominaba un pequeño territorio y su densidad demográfica era de 300.000 habitantes. La esclavitud era la base de la economía; los esclavos no tenían ningún derecho político y se deseaba de ellos todo el trabajo manual para que los ciudadanos griegos pudieran dedicarse a la política. Con lo anterior, no queremos decir que los ciudadanos atenienses estuvieran exentos de trabajo y dedicados al ocio. En alguna forma, sus actividades políticas únicamente eran parte de sus ocupaciones habituales.

Los ciudadanos atenienses, tenían todos los derechos políticos, así como la participación en la vida política, con diferencia de los extranjeros residentes, los cuales políticamente no tenían ningún derecho. La participación en la vida política o en los asuntos públicos consistía, desde la asistencia a la asamblea de la ciudad, hasta el desempeño de cargos públicos. Según Aristóteles, la ciudadanía se determinaba cuando se actuaba como jurado, la cual era la participación en la vida pública; dicho criterio sobre la ciudadanía que tenían los griegos es mucho menor al que tenían los romanos; para los griegos la ciudadanía consistía en algo compartido, como el ser miembro de una familia. El griego trataba de descubrir el sitio que le correspondía a cada clase de hombre en una ciudad ya formada. La asamblea o reunión a la que asistían los ciudadanos mayores de 20 años se efectuaba 10 veces por año; el pueblo griego intervenía en las discusiones y solución de los problemas. Base de una democracia directa.

Sin duda alguna, el control popular que existía en Atenas era el que ejercía el Consejo de los Quinientos y los tribunales. Era éste un comité ejecutivo y directo de la asamblea; un hecho curioso, el cual vale la pena mencionar, es que el presidente era sorteado diariamente y dicho honor le correspondía a un ateniense solamente por una sola vez en toda su vida. El Consejo era órgano legislativo y el ejecutivo, a su vez, controlaba en todo a la Hacienda; sin embargo, la Asamblea podía decidir sobre las

ponencias del Consejo, aceptándolas o negándolas según lo considerase.

La actuación de los Tribunales era de suma importancia, dado que no sólo decidían judicialmente casos particulares, sino que también resolvían sobre asuntos ejecutivos y legislativos; el sistema jurídico, técnicamente, no estaba desarrollado y sus resoluciones se hacían por votación, con el carácter de cosa juzgada. Siendo interesante el control que los tribunales ejercían sobre los magistrados, los cuales eran sometidos a revisiones de sus actos sobre el manejo de la Hacienda pública.

Así pues, algo que para nosotros es de gran importancia, es la connotación del juicio que se ejercía por igual tanto a una ley como a una persona. Con la sola alegación de inconveniencia de una ley, ésta era completamente anulada.

El ideal ateniense fue armonizar la vida común, por encima de todo se encontraba la ciudad, la cual era un valor supremo.

Nosotros pensamos que el ideal griego era mejor que la realidad; el cual expresado a través de sus grandes hombres era la armonía y la claridad; la vida pública y la intervención de los ciudadanos en ella siempre será una gran enseñanza política.

Es cierto que los griegos no tenían el concepto actual de ciudadano, como sujeto de derechos y obligaciones y de la existencia de un Estado protector de los mismos. En Grecia no existía ese equilibrio; sin embargo, si donaron al mundo que hoy vivimos la idea de libertad y el imperio de la Ley. Lo cual constituye el secreto del Estado-ciudad. Siendo así los Estados libres la Ley quien gobierna, pues sólo ella merece ser respetada y obedecida por el ser humano, aunque en ciertas ocasiones lesiona intereses.

Todo aquel gobierno que se auto denomine como democrático no debe olvidar el pensamiento griego respecto de la libertad del hombre y el respeto a la Ley.

La batalla que pierde Atenas en contra de Esparta, hace que deje de ser un centro político para convertirse en un centro cultural, surgiendo grandes Academias. La aparición de estas escuelas hacen que se produzca en el orden político, gran cantidad de pensamientos con relación a ésta, así como también los grandes filósofos del mundo griego como lo fueron Platón y Aristóteles.

La corriente filosófica que emana de ellos es amplísima, tanto que abarca casi todos los aspectos de la política; ellos son base de la doctrina política hasta nuestros días; la influencia que ha recibido el mundo de ellos es extraordinaria.

#### a) PLATON

Platón (427-347 a. de J.C.) perteneciente a una de las familias más altas en la esfera social de Atenas. En un principio intentó dedicarse a la vida política, pero optó por la filosofía; escribió un sinnúmero de obras. Sin embargo, a nosotros, los Diálogos que más nos interesan son aquellos relacionados con su filosofía política y que se encuentran en "La República", "El Político" y "Las leyes".

Platón, en "La República", nos menciona acerca del hombre bueno y de la vida buena y los medios para lograrlo. En dicho libro, se tratan todos los aspectos de la actividad individual o social del hombre; lo cual tiene una razón de ser y es que, según su concepción, la vida individual no se encuentra aislada de la colectiva; todas las actividades que se realizaran en su estado-ciudad tenían íntima relación con las personas que la integraban; por ello, no podía haber separación de sus problemas.

La idea central de la República la halló Platón en los principios socráticos del conocimiento, la base fundamental del arte político filosófico es el verdadero espíritu del conocimiento. Considerar a la virtud como conocimiento implica la existencia de un bien objetivo, que es posible conocer y que en realidad puede ser conocido; el hombre, con los conocimientos, puede influir en el gobierno. Así, Platón se coloca bajo el principio del despotismo ilustrado. Las riendas del gobierno deben de estar en manos de quienes realmente saben cuáles son las funciones de un Estado.

La teoría de Platón se divide en dos grandes ramas que son: el gobierno debe ser un arte que se base en un conocimiento histórico; y la sociedad como mutua satisfacción de necesidades por personas con capacidad de complementarse entre ellas mismas.

Los errores que se puedan encontrar en un estado-ciudad son causados por una educación defectuosa por parte de maestros y estadistas, o se deben a enfermedad, que no sólo se encuentra en el

cuerpo político sino también en la naturaleza humana.

Criticaba la falta de conocimientos de los políticos diciendo que: "Los artesanos tienen que conocer sus oficios, pero los políticos no saben nada de nada, como no sea el arte innoble de adular a la gran bestia".

Con la derrota sufrida ante los espartanos, la Ciudad de Atenas declina por la disciplina espartana, la cual no agradaba a Platón, pues pensaba que la preparación de soldados no solucionaba ningún problema; antes se debe educar a los hombres, pues el enaltecimiento de un estado se logra con los conocimientos; fuente de una educación superior.

Platón señala defectos a todas las formas de gobierno como son la violencia y el egoísmo; la armonía política era un ideal; la lealtad a la polis era pobre pues sólo existía en un tipo de gobierno de clase; afirmaba, que aun en la polis más pequeña existían dos ciudades en constante lucha, que eran la de los ricos y la de los pobres y sólo se solucionaría esto con un cambio en la propiedad privada; siendo dicho cambio la desaparición de la misma.

Para Platón el conocimiento es entender el bien y los medios para lograrlo; el bien es inmutable, no puede depender ni de la costumbre, ni de la conveniencia. El estadista debe saber cual es el bien de un estado y las causas que lo perturban.

Platón dibuja un Estado ideal en el que, el estadista, según dice, debe saber cual es la esencia del Estado, el que los estados se adapten al modelo ideal, es secundario.

La Sociedad es una libre circulación de servicios en donde se da y se obtiene algo, actuando el Estado como regulador según las necesidades y tratando de establecer un equilibrio, donde la libertad es el ejercicio de las voluntades en busca de sus vocaciones.

La justicia para él debía emanar de la naturaleza y no del Estado, ya que según nos dice no hay más justicia que la que el Estado quiera que exista, pues una realidad injusta reglamentada por los hombres no podría variar si la justicia no fuese aceptada por el Estado, aunque existiese en la naturaleza.

La aptitud del gobernante para ejercer el poder nace del ser mismo. El conocimiento que posee el filósofo justifica su derecho y deber de gobernar.

Platón permaneció apartado del prejuicio de las clases, ya que las personas en la sociedad tienen su sitio según su educación y facultades, desde su personal punto de vista.

La paz y el orden público son entendidos por Platón remotamente, pues el Estado se desarrolla en cuanto a servicios y no de poderes. La noción de autoridad o poder soberano no tienen sitio en la teoría de Platón, ni en ningún filósofo griego.

Es importante mencionar que en su teoría nos habla sobre la abolición de la propiedad privada y de las relaciones sexuales monogámicas, por una procreación regulada por el Estado con fines de conseguir una mejor descendencia. La mujer puede asumir obligaciones políticas y aun militares compartiendo el trabajo de los hombres y la misma educación. Dichas teorías tienen por fin conseguir la unidad del estado. Aristóteles sin embargo, señala que una cosa es la familia y otra el Estado, y es mejor que ninguna de ellas trate de imitar a la otra.

Para Platón la educación es su mayor ideal en el estado, tanto, que ciertos autores la consideran como el tema fundamental de su obra "La República". El sistema educativo forma parte del estado bueno; así, si se descuida la educación, poco importa lo que haga el Estado. Sin embargo, dicha educación era clasista, no demócrata, pues en ella no incluía ni siquiera a los hijos de los artesanos; era una educación selectiva.

Platón nos señala, que en el gobierno ideal, no sólo debe existir conocimiento dentro de los gobernantes sino, también, se debe tomar en cuenta la opinión pública y el derecho; la opinión pública es la experiencia que realmente ejerce la presión sobre el gobierno en el que la democracia existe teniendo derecho el pueblo a opinar, ya que es él quien soporta directamente las cargas que el gobierno impone. El derecho debe existir en un Estado ya que no es solamente una norma media, en él, también, se aplica la inteligencia a los casos concretos y la equidad en el trato en casos semejantes que surgiesen, es experiencia también de la vida social, todo esto no puede abarcarlo un solo hombre, sus conocimientos no pueden, aun siendo muy completos, llenar todos los vacíos que surjan. La sujeción a una voluntad humana no es siempre lo mejor, aunque sea muy sabia; nosotros preferimos que esta sujeción sea en relación con la norma jurídica, creada conforme a un procedimiento establecido

Existe un gran cambio de ideas con respecto a "La República" en sus posteriores diálogos, "El Político", y "Las Leyes". Platón se dio cuenta de que el Estado ideal que proponía en los diálogos de "La República" eran una utopía.

El Estado regido por normas jurídicas era para él un Estado débil, sin embargo, lo acepta, pues consideraba que el gobierno conforme a las leyes es mejor que el gobierno de los hombres, ya que éstos, los gobernantes, no son sino igual a todos los demás hombres. Quienes, en mi opinión personal, pueden caer en la locura del poder, siendo el poder algo bueno siempre y cuando éste se encuentre dentro de los parámetros establecidos.

En "El Político", Platón observa al estadista como un artista del conocimiento y dice: "Entre las formas de gobierno es preeminentemente justo y constituye el único gobierno verdadero, aquél en que los gobernantes poseen en realidad la ciencia y no sólo parecen poseerla, tanto si gobiernan con la ley o sin ella, y tanto si gobiernan con la voluntad de sus súbditos."

Platón nos muestra tres formas de gobierno legales y tres que no lo son: la monarquía la cual es el gobierno de uno y en contrario a ésta se encuentra como gobierno antijurídico la tiranía; el gobierno de algunos es la aristocracia, en contraposición la oligarquía; reconoce Platón dos tipos de democracia, moderada y extrema; para él, la democracia es la mejor cuando no está sometida a la ley; pero sí la peor cuando está sometida a la ley, sin embargo, ambas democracias son mejores que la oligarquía. En "Las Leyes", trata de combinar la monarquía con la democracia. Su solución fue basarse en la sabiduría que nace del derecho y el respeto de los hombres con respecto a la sabiduría de la costumbre y el uso. Es mejor la norma y el sometimiento del gobernante a la ley que la voluntad ilegal del gobernante.

Platón descubre, a su vez, la forma mixta de gobierno que por medio del equilibrio de fuerzas y principios buscaba la estabilidad, es la conjunción de lo disímulo en búsqueda de la armonía. Esto puede ser el origen de la división de poderes que Montesquieu mostrara al mundo siglos después.

La forma mixta de gobierno es el principio monárquico de sabiduría y el democrático de la libertad.

En "Las Leyes" analiza las causas que dan origen al progreso y

decadencia de los Estados. Las leyes, a seguir por el estadista para encontrar una estabilidad política, no deben abusar del orden, siendo un buen Estado aquél el que actúa dentro de la moderación.

Un buen Estado debe versar, en el caso de la monarquía en la sabiduría y fortaleza; si es una democracia, en la libertad y participación del pueblo en el poder, el cual actuará, a su vez, sometido a la ley. En esta obra, Platón se inclina por una sociedad regida por leyes; acepta la existencia de la propiedad privada y de la organización familiar; la mujer sigue teniendo el mismo derecho que el hombre en lo que se refiere a la educación, mas no nos menciona nada cuando se refiere al desempeño de los cargos públicos o políticos. Sin embargo, las funciones políticas siguen siendo exclusivas de los ciudadanos, sin la intervención del pueblo en ellas.

La religión y la educación están bajo la vigilancia del Estado; considerando que el ateísmo debe de ser castigado. Nosotros estimamos que son cosas distintas el Estado y la Religión. La religión actúa dentro del individuo y el Estado actúa dentro de la sociedad. No creemos que deba existir relación entre ambos. Todo Estado donde se proclame la democracia debe tener como principio la libertad de cultos.

"La República" aporta datos generales sobre los principios que existieron en la sociedad de aquella época, concebida como el intercambio de servicios por satisfacciones personales y el logro de un nivel de vida social más alto. Su doctrina se desarrolla siguiendo la doctrina Socrática en lo relacionado a la virtud como conocimiento del bien, rechazando el derecho del Estado por considerar que el conocimiento no nacía de la sabiduría mediante la experiencia y la costumbre. Omitió a la norma jurídica.

En "Las Leyes" busca dar un lugar a las leyes dentro del Estado, pero no lo hace sino muy relativamente, ya que presenta al Estado en un orden de bondad.

## **b) ARISTOTELES .**

Aristóteles, (384-422 a. de J.C.) fue discípulo de Platón, tutor de Alejandro el Grande, es considerado el filósofo más notable y cuya influencia se ha dejado sentir en todos los continentes del mundo; su obra "La Política" es una obra magistral donde se advierte la gran inteligencia y certeza en la comprensión de los problemas políticos.

Aristóteles tomó en cuenta los principios generales que se exponen en "La República", pero parte de las sugerencias que presentaban los comienzos de "Las Leyes" de Platón. Los problemas los ve desde un punto de vista muy distinto al que los vio Platón. Los escritos que elaboró se utilizaron en la escuela filosófica que fundó en Grecia, pero no fueron publicados hasta cuatro siglos después de su muerte.

Crítica a Platón en el examen del Estado ideal de éste; además se sitúa en contra de la abolición de la propiedad privada y de la familia. Se muestra partidario de la experiencia.

El Estado ideal es lo que para Platón constituye el Estado segundo en orden de Bondad, ese Estado ideal existió conforme y de acuerdo con las normas jurídicas; toma de "Las Leyes" la idea de que el soberano en un Estado debe ser la ley encarnada; ella forma parte intrínseca del buen gobierno, es decir, de su Estado ideal. Justifica la esclavitud diciendo que por naturaleza, éstos son incapaces de gobernarse a sí mismos, aunque en la realidad admite que lo anterior no es verdad. Crítica en Platón el no distinguir entre la familia y la autoridad política. El Estado ideal "es una comunidad de personas iguales que aspiran a la mejor vida posible".

Aristóteles acepta la supremacía de la norma política; ni el gobernante más sabio puede gobernar sin ella, ya que su calidad impersonal es inalcanzable por el hombre, es "la razón desprovista de pasión", le da calidad moral a la autoridad. El gobierno, cuando existe derecho, es compatible con la dignidad del súbdito y éste obedece de manera voluntaria.

Aristóteles no define qué es un gobierno con arreglo a derecho; pero nos señala que, para él, un régimen de derecho debe contar con tres elementos: un interés general, no privativo de una sola facción; un régimen jurídico como gobierno que se desenvuelve mediante regulaciones generales y no por decretos arbitrarios, respetando costumbres y convenciones permanentes; y un gobierno en que los súbditos obedecen de forma voluntaria, a diferencia del despotismo que se apoya en la fuerza. Dichas ideas no son examinadas en ninguna parte de su obra y sólo las expone.

Considera a la ley, como fundamental para la existencia de una vida moral y civilizada y siendo la sabiduría del pueblo quien crea la ley, los hombres son el complemento unos de otros y los problemas serán más sencillos de resolver si son solucionados por todos. Prefiere el derecho consuetudinario al escrito, y considera por encima el conocimiento del

gobernante más sabio.

La razón del gobernante en un Estado bueno, existe junto con la ley y la costumbre. La finalidad del Estado, para Aristóteles, es el mejorar la moralidad de los ciudadanos, ya que sólo el Estado puede propiciar las condiciones para el desarrollo moral; al igual que Platón, limitó todas estas ideas al Estado-ciudad.

Para el Estado es indispensable, además de la ley, las condiciones de la naturaleza humana; la norma jurídica es la sabiduría y su acumulación se encuentra presente en la costumbre social; por tanto la autoridad política debe incluir los factores de subordinación a la ley, la libertad y consentimiento de los súbditos, los cuales, no forman el Estado ideal, sino los ideales del Estado.

Con respecto a la educación, el nos aclara que ésta debe ser obligatoria y libre.

La propiedad debe ser detentada de manera privada, pero utilizada en común, siendo la tierra trabajada por los esclavos; excluye a los artesanos de la ciudadanía.

Aristóteles, a diferencia de Platón, aceptó la costumbre como fuente de sabiduría, el ideal se debe encontrar en la corriente de los hechos.

Se desprende de su libro la pérdida de afecto que sentía hacia el Estado ideal, inclinándose cada vez más a lo empírico. La naturaleza ética del Estado domina a la naturaleza política y jurídica del mismo y termina diciendo que el Estado dura mientras dure su forma de gobierno, ya que si éste cambia, también cambiaría la vida de sus ciudadanos. Tanto la Constitución como el Derecho y el Estado, coinciden, pues moralmente son relativos a los fines por los cuales se unen.

Para conocer la idea del buen Estado y del buen hombre y usarlo después para criticar y valorar los hombres y estados reales, los analiza en su contraste diciendo que en un Estado ideal, el hombre bueno y el ciudadano bueno pueden ser lo mismo, es decir, tanto uno como otro sólo pueden ser idénticos en un tipo de Estado ideal; aunque las finalidades del Estado real sean las mejores, nunca en su realización se podrá exigir a los ciudadanos una forma de vida como la que exista en el Estado ideal, siempre será inferior a la vida real; cuando define al ciudadano como participante en la asamblea y en el jurado, lo engloba dentro de un Estado democrático, aunque dice que no es éste el mejor. También dice

Aristóteles que la Constitución no solamente es una forma de vida, sino también una organización de negocios públicos, siendo imposible identificar sus aspectos políticos y su finalidad ética; mirando esta complejidad, es imposible elaborar un Estado ideal, que sirva de ejemplo a los demás Estados.

Aristóteles nos señala dos clases de formas de gobierno que son puras e impuras, las primeras: monarquía, aristocracia y democracia moderna, y las impuras son: tiranía, oligarquía y democracia extrema o demagogia.

Existen para él dos títulos diferentes de poder, el que se basa en los derechos de la propiedad, y el otro en el bienestar de los seres humanos.

Aristóteles busca encontrar la mejor forma de gobierno posible dentro del Estado, para él la ley debe ser suprema, ya que su autoridad es colectiva y, por lo tanto, menos sujeta a apasionamientos....aunque no es absoluto. La ley es relativa de la Constitución y, por lo tanto, un mal Estado puede tener leyes erróneas. La legalidad es una relativa garantía de bondad, mejor que la fuerza y el poder personal, aunque también puede ser mala. El Estado bueno debe ser gobernado conforme a derecho, pero esto no quiere decir que todo Estado gobernado con arreglo a derecho sea bueno.

Aristóteles opina que la monarquía es la mejor forma de gobernarse, siempre y cuando exista un rey sabio y bueno. El filósofo rey de Platón, se asemeja mas a un Dios que ejerce el poder de manera absoluta, y sería absurdo que los hombres hicieran leyes para un Dios. Sin embargo, considera que su ideal de monarquía es algo teórico, ya que en realidad es imposible su existencia.

Aristóteles, al examinar los Estados reales de su época, se da cuenta de la imposibilidad de la existencia de un Estado ideal; su visión se acrecienta y surge una idea de política más amplia, uniendo la investigación empírica con la especulación. Para Aristóteles, los fines para los que debe existir el Estado son la aplicación de la ley, la libertad, el gobierno con arreglo a derecho, la igualdad entre los ciudadanos, etc., todo en relación con la esencia de los postulados universales de la democracia. Considera también que esto es difícil de realizar en un gobierno real.

El estudioso de la ciencia política debe conocer cual es el mejor gobierno y el más adecuado a la generalidad de los Estados, si sabe

esto, se pueden corregir mejor los defectos de los mismos.

Su novedosa concepción del arte de la política no intenta la radical separación de la ética con la política, pero sí manifestando que, la política no se puede ligar de forma total con la ética.

Mira en las leyes y costumbres, la capacidad de éstas para la correcta ordenación de la vida dentro de una comunidad. Con esto se inicia la tendencia a investigar estas dos disciplinas, política y ética, aunque conjuntamente, de manera separada. Esto nos demuestra el poder de organización lógica en la filosofía aristotélica.

La Constitución es la ordenación de ciudadanos o modo de vida de un Estado; pero también la define como una ordenación de autoridades, siendo lo que más se asemeja a la concepción moderna que se tiene del Estado. Una cosa es la Constitución, y otra la forma como ésta se opera; las actuaciones políticas son típicas de determinada clase o forma de gobierno, como por ejemplo, el sufragio activo y pasivo es característica de la forma de gobierno democrático, lo mismo sucede en el aspecto económico. Así, la Constitución política tendrá más posibilidades de funcionar con éxito, si se toman en cuenta estas condiciones. La forma en que opera un gobierno se encuentra sujeta a la combinación de factores políticos y económicos.

Aristóteles dice que en la democracia, la administración de los negocios públicos debe de estar en manos de los patricios, pues el pueblo no tiene el tiempo ni la disposición; pero esta libertad que poseen los gobernantes para actuar es concedida por el pueblo siempre y cuando lo hagan con moderación, de acuerdo a los parámetros establecidos. La base de una democracia correcta es combinar el poder popular con una administración inteligente; esto quiere decir que el poder detentado por el pueblo debe ser bien empleado, ordenado y sometido a la ley, pues de lo contrario dará origen a una democracia desordenada.

En la oligarquía, el poder se mantiene en manos de unos cuantos. Según Aristóteles, es más difícil ordenar la democracia que la oligarquía, ya que la agrupación por parte de los ricos es más probable que por parte de las masas; sin embargo, también nos menciona que en una oligarquía donde la riqueza se encuentra repartida con cierta igualdad, puede existir el sometimiento a la ley, por encontrarse dentro de un marco común.

Aristóteles habla de un mejor gobierno para la mayoría de los pueblos y lo denomina "Politeia" o gobierno constitucional, nombre que aplica a la

democracia moderada; su característica es que se trata de una forma mixta de gobierno, en donde se combinan oligarquía y democracia; en este estado existe una clase media la cual no es ni rica ni pobre, y donde dichos ciudadanos son la base para construir una estructura política típicamente oligárquica-democrática.

El Estado de la clase media es equilibrio, porque existen dos factores que se tienen que incluir en todo sistema político, los cuales son, por un lado, las influencias políticas derivadas del prestigio, de la riqueza, el nacimiento, la posición y la educación; y por otro el peso de los números; si predomina lo primero nace la oligarquía, y si es lo segundo, hay democracia; pero si se combinan de forma equilibrada, existiendo una clase media que asegure la existencia de este tipo de Estado y la garantía de la ley, se dará lugar a una forma de gobierno, el cual pueda ser llevado a la práctica. Su seguridad está en las mayorías, pues piensa que en ellas existe sabiduría, encontrando difícil la corrupción. Para la Administración, considera que son los hombres con experiencia los que deben desempeñar dichas funciones.

Aristóteles nos señala que cuanto más oligárquica sea una oligarquía, más opresión habrá en el gobierno; así pues, cuanto más democrática sea una democracia, más tenderá a un gobierno de tipo popular, degenerando en demagogia.

La balanza justa de los Estados consiste en mantener el equilibrio de intereses, con lo cual se logrará una política armoniosa. El estadista debe dirigir la vida política hacia un fin moralista.

La ciencia política de Aristóteles se basa en el empirismo. Así, dice: "Quien considera las cosas en su origen y principio tanto si trata de una polis, como de cualquier otra cosa, es quien obtendrá una visión más clara de ellas".

El Estado nace con las necesidades de la vida pero subsiste si hay una vida buena en donde se desarrollen las facultades buenas de sus componentes. El hombre es un animal político, que habita en ciudades, actúa dentro de la ley produciendo ciencia, arte, religión, etc., todo aquello que la civilización conlleva. Esto solo es posible alcanzar en donde exista una estructura ética que brinde a sus componentes un desarrollo espiritual al cual puedan tener acceso todos y cada uno de los ciudadanos. El que vive fuera del Estado es para Aristóteles una bestia o un Dios.

Aristóteles nos señala que la familia es anterior en el tiempo, pero la polis lo es por naturaleza ya que la comunidad es el desarrollo más complejo; muestra lo que hay dentro de la familia y lo que es la naturaleza humana.

Tanto la obra de Platón, en la cual busca que las relaciones humanas sean objeto de estudio racional y bajo una dirección inteligente, como la obra de Aristóteles, en la que el Estado debe ser una relación entre los ciudadanos libres moralmente iguales, siempre con arreglo a la ley y basándose más en el conocimiento y la discusión que en la fuerza; son las proyecciones de donde parten casi todas las doctrinas políticas de hoy en día. El análisis que hacen estos autores de la sociedad en que vivían se debió a la necesidad de corrección que sentían por un Estado-ciudad donde no se postulaban precisamente esos ideales, mas creían que existían las condiciones necesarias en ese Estado, en busca de un mejor sistema de vida.

Hicieron de la ciudadanía un privilegio del cual solamente eran partícipes los propietarios y aquéllos que disfrutaban del ocio para poder dedicarse a la vida política. Existió una protesta obscura en su época que eclipsó en cierta forma la filosofía de Aristóteles después de su muerte. Pero cuando el Estado-ciudad quedó atrás, en la historia, se volvió a las ideas de estos grandes filósofos de la antigüedad. Ellos le dieron más importancia a la ciudadanía, pues la vida buena es participación en el Estado; era un punto de vista ético y ellos le prestaron más importancia al valor ético que a los derechos y deberes de la vida común.

Se ha dicho que tanto Aristóteles como Platón no se dieron cuenta del papel que los asuntos exteriores representaban en la economía interior del Estado-ciudad. Aristóteles critica en esto a Platón, pero tampoco él dice nada al respecto; más aún, teniendo en su época a Macedonia y Persia que se erigen como grandes potencias y a pesar del íntimo contacto que con la primera tuvo, no se percató de la importancia que tenían las dificultades políticas internas y externas; no percibe el interés que sobre la carrera de Alejandro el Grande, en relación a la época, existía; no vio con claridad, los asuntos exteriores que interesaban a la vida interior del Estado.

Los griegos creían que su autarquía la alcanzarían optando por una posición de aislamiento; pero esto, en vez de lograr lo deseado, lo que hizo fue estancar la civilización griega.

Alrededor del año 558, el poder de Grecia pasó al Imperio Romano y

con esto desapareció la oportunidad para el Estado-ciudad de los griegos de tomar en cuenta la relación con otras potencias y los asuntos exteriores.

## MAQUIAVELO

En el siglo XV surge en toda Europa Occidental un absolutismo monárquico, desapareciendo casi por completo el sistema representativo medieval. El poder político que estaba en manos de los señores feudales, pasó a manos del monarca, siendo el primer beneficiario. Lo anterior hizo posible el surgimiento de un gran desarrollo en la unidad nacional.

Los cambios en la economía tuvieron repercusiones tanto políticas como sociales; la existencia de hombres de comercio poseyendo grandes sumas de dinero, originó la necesidad de un gobierno fuerte que diera seguridad en los negocios, surgiendo de allí la alianza de éstos con el rey.

El poder del rey era arbitrario, pero no obstante lo anterior, mejor que el gobierno de la nobleza feudal; la iglesia es sometida cada vez en mayor grado el control real, desapareciendo por último su autoridad jurídica, convirtiéndose sólo en un aliado del gobierno.

La unión de Aragón y Castilla en España, dio inicio a la formación de la monarquía absoluta convirtiendo a este país en el siglo XV en la mayor potencia europea. En Inglaterra, con Enrique VIII e Isabel, el poder real alcanzó niveles insospechados. En Alemania, aunque tarde, también surgieron efectos semejantes; en Francia, a fines del siglo XV, la consolidación del poder real se acentuó, convirtiéndose en la nación más armónicamente integrada de Europa.

Estos cambios, que experimentó Europa en el aspecto político, fueron vistos a principios del siglo XVI por un hombre de gran valor cuyo nombre fue Maquiavelo. Vio el desplazamiento de instituciones arcaicas, y el surgimiento y forma que estaba tomando la unidad nacional. Se percató de la corrupción moral y política que existía junto con la decadencia de lealtades y devociones consuetudinarias. Sin embargo, no se dio cuenta de la influencia que la iglesia tendría políticamente en los siglos supervinientes.

Si analizamos un poco la historia nos daremos cuenta que Maquiavelo escribió en el primer cuarto del siglo XVI, cuando Italia estaba dividida en

cinco grandes Estados, y donde la política no era tan vigorosa como en los demás países de Europa; la unificación era algo difícil por el estado de incapacidad en que se encontraban las ciudades, además de la mencionada falta de fuerza para unir a toda la península. Maquiavelo culpa de esto a la Iglesia, diciendo que el Papa es débil para unir a Italia, pero suficientemente fuerte para impedir que cualquier gobernante lo hiciera. Lo anterior en lo que respecta al orden interior del país. En tanto que en el aspecto exterior, es el que toma la iniciativa para facilitar con su política la intervención en el extranjero. También culpa al Papa de la división existente en Italia.

Las obras más importantes de Maquiavelo son: "El Príncipe" y "Los Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio"; en ellas se denota el análisis que hace en el aspecto teórico-político de la sociedad en la que vivía, en donde el individuo está solo, sin más interés que su propio egoísmo. En "El Príncipe", habla sobre la monarquía y los gobiernos absolutos, y en los Discursos se ocupa de la expansión de la república romana.

En sus obras se observan las cualidades por las cuales se conoce a Maquiavelo, siendo el empleo de la astucia y la fuerza en las que se basa el gobierno, y la indiferencia por el uso de medios inmorales con fines políticos.

Maquiavelo poseía grandes cualidades diplomáticas, lo cual hace pensar que sus escritos pertenecen más a la literatura diplomática que a la teoría política.

Maquiavelo escribe sobre la mecánica del gobierno; estudia la forma en que se puede incrementar el poder del Estado y la forma de lograrlo; se interesa únicamente por las medidas políticas y militares, haciendo a un lado las consideraciones tanto religiosas, morales, como sociales, y solo las toma en cuenta en aquellos casos en que su fuerza sea suficiente como para influir dentro de la política. Los fines de la política se concretan en aumentar su poder político; sin importar la justicia o la crueldad, esto no tiene importancia para Maquiavelo. Estas ideas de inmoralidad utilizadas por el gobernante para lograr sus fines son las que han dado motivo a la mala reputación de Maquiavelo, sin embargo, reconocemos por nuestra parte que no está muy alejado de la verdad, aun en nuestros gobiernos actuales.

La política para él es un fin en sí; no le interesa sino el fin último del poder político y la forma de obtenerlo, siendo la astucia y el sentido

común el medio para llegar a él.

Define al ser humano como un ser egoísta, sediento de poder, traidor, ambicioso, con una naturaleza corrupta por esencia.

El hombre existe siempre en constante lucha, amenazando con degenerar en una anarquía abierta, a menos que se le limite por la fuerza que el derecho posee, y esto se ejercita siempre y cuando exista un gobierno fuerte, especificando que "...el estado normal de la sociedad es la violencia...".

El gobierno debe buscar siempre la seguridad a la propiedad y a la vida humana; nos dice que los hombres olvidan con mayor facilidad el asesinato de su padre que la confiscación de su patrimonio; así pues, el gobernante prudente debe matar, mas nunca saquear.

Consideraba que la única forma de control para su país era la monarquía absoluta, el despotismo, pues cuando no existen las virtudes necesarias, no es posible un gobierno ordenado.

La legislación es esencial dentro de la sociedad, cuando ésta se ha corrompido; su reforma la debe hacer un legislador, que es el único capaz de conseguir restablecer los principios buenos que poseía inicialmente.

En un mundo, donde todos los hombres son por naturaleza egoístas, sólo el Estado y la fuerza que posee el derecho, son aquéllos que pueden asegurar la integración dentro de la sociedad; creándose de dicho principio todas las obligaciones morales de la ley y del gobierno.

Sanciona el uso de la perfidia, la crueldad, el asesinato, etc., pero los justifica cuando son utilizados para alcanzar un fin en forma inteligente y secreta.

En "El Príncipe", Maquiavelo encarna la astucia y el egoísmo; admira al tipo de gobernante sin escrúpulos, y, ejemplo de ello, es el juicio que hace de César Borgia como un modelo de Príncipe prudente, estimando su fracaso político no debido a su infamia, sino a un accidente inevitable.

Acepta el despotismo en dos casos: cuando se intenta crear un nuevo Estado, y en el caso de reformar uno viciado; pues en un Estado permanente, donde se admita cierta participación del pueblo en su gobierno, y donde el rey o príncipe actúa conforme a las leyes o por lo menos aparenta que actúa conforme a ellas, no es necesaria la existencia

del despotismo. Pese a todos sus juicios, la monarquía sólo debe emplearse cuando sea necesaria y le da verdadera importancia al gobierno liberal que está sujeto a leyes.

Despreciaba la nobleza, y a los ejércitos mercenarios; a los primeros porque los consideraba como "...perniciosos en cualquier república o Estado...." y a los segundos por la desventaja y el peligro en que se encontraba su país frente a las otras potencias extranjeras. Poseía en contraposición a esto y mitigando todo su cinismo, un patriotismo nacional y el deseo de unir a Italia.

Maquiavelo es el fundador del significado que se le ha atribuido al Estado en el pensamiento político moderno y aun la propia palabra que la usaba para designar al cuerpo político soberano. El Estado es una fuerza suprema en su propio territorio, cuya política es lograr las relaciones con otros Estados. Esta institución se convirtió en la más poderosa dentro de la sociedades actuales, pues no solamente recae sobre ellas el derecho sino también controla todas las demás instituciones sociales.

Maquiavelo percibió con una gran claridad la tendencia de la evolución política; sin embargo, su filosofía, considera que los éxitos o los fracasos de la política dependen de la astucia de los gobernantes, esto hace que sea necesariamente una filosofía superficial.

## L O C K E

La filosofía política de Locke gira alrededor de argumentos que tanto el rey, el parlamento y todos los órganos políticos, son responsables ante el pueblo, y sus poderes están limitados por la ley moral, tradiciones y convenciones constitucionales inherentes a su historia.

Tanto el gobierno como la sociedad existen en el propósito de mantener los derechos de las personas; la no violación de tales derechos es una limitación de la voluntad de ambos, y por consecuencia, ninguno de los dos pueden ser, a la vez, absolutos. Considerando a los derechos y deberes morales como intrínsecos, siendo la moral creadora del derecho. Los gobiernos tienen que practicar lo justo, aun antes de ser promulgados.

Considera a la propiedad existente "...sin pacto expreso de todos los individuos...." un ejemplo típico de derecho, inviolable e inherente a cada individuo, existiendo el gobierno y la sociedad, en parte, para protección de tal derecho. La propiedad es un derecho natural de suma importancia,

aunque también señala otros: la vida y la libertad.

Descubre el Estado de naturaleza como una situación de paz y de mutua ayuda, derivando la sociedad civil del acuerdo entre sus miembros. Pensando que esto es el pacto original por el que los hombres se unen en una sociedad.

Por otra parte, Locke distingue tres funciones fundamentales dentro del Estado, (en su "Essay on civil government") que son: el poder legislativo, ejecutivo y federativo.

El poder legislativo es el indicado para crear las leyes dentro de la sociedad y para cada uno de sus miembros: estas leyes señalan a todos cuales deben ser sus acciones, y en caso de que no se cumpla con éstas, es el poder Ejecutivo el indicado para intervenir. Las leyes son establecidas para regir permanentemente sin ser necesario que el cuerpo legislativo esté constantemente en ejercicio, pues si lo estuviera no tendría en que ocuparse. "Además esto sería provocar una tentación demasiado fuerte para la fragilidad humana, sujeta a la ambición, confiar a los mismos que tienen ya el poder de hacer leyes el de ejecutarlas".<sup>1</sup>

Considera necesario que exista siempre un poder en ejercicio, para vigilar la ejecución de las leyes que son hechas y están en vigor"; es por lo anterior, que propone la separación del poder legislativo, del poder ejecutivo.

Existe para él "en cada Estado otro poder que se puede llamar natural, porque le corresponde una facultad que tenía naturalmente cada hombre, antes de entrar en sociedad". Más adelante dice que "Este poder comprende el derecho de paz y de guerra, el de formar ligas y alianzas, y de dirigir toda clase de negociaciones con las personas y las comunidades extranjeras...." A tal poder se le puede denominar poder federativo.

Los poderes ejecutivo y federativo son, sin duda, distintos entre sí; ya que mientras a uno concierne la aplicación de leyes en el interior de la sociedad, a todos aquéllos que forman parte de ella; el otro se encuentra encargado de la seguridad y de los intereses exteriores de la comunidad, respecto de quienes pueden serle útiles o perjudiciales, de tal forma que ellos se encuentran casi siempre reunidos.

Así, Locke engloba, por una parte, las funciones que realiza el poder

---

<sup>1</sup>Las notas citadas corresponden a la obra de Locke titulada "Essay on civil government"

ejecutivo, aplicando las leyes, no como actividad jurisdiccional, pues ésta se la delega al poder legislativo, sino haciendo realidad los mandatos legales, los cuales limitan los actos de todos en casos de no cumplimiento de los mismos; y por otra parte, el poder federativo, el cual tiene a su cargo la seguridad y los intereses exteriores de la comunidad.

También nos señala que el poder ejecutivo y el poder federativo, son en sí mismos distintos; sin embargo, difíciles de separar, y es posible confiar éstos, en un mismo momento, a diferentes personas. Sin embargo, para su ejercicio, tanto uno como el otro requieren del concurso de la fuerza pública y es casi imposible confiar la fuerza del Estado a varias personas distintas, que no exista entre ellas subordinación alguna. No se sabrá, así mismo, confiar el poder ejecutivo y el poder federativo a personas que puedan actuar de manera separada, pues la fuerza pública será entonces colocada bajo distintos mandos, lo que no podrá mas que engendrar, tarde o temprano, desórdenes.

Considera al poder legislativo como el poder supremo y todos los demás poderes de los diferentes grupos de la sociedad deben y están subordinados al poder legislativo, sin embargo, deja en manos del Poder Ejecutivo ciertos actos que son siempre para bien de la sociedad. Existiendo casos en que la ley no puede atender por faltarle los medios; es aquí donde interviene el poder ejecutivo en forma discrecional para resolverlos.

Estima necesario que las leyes se subordinen en algunas ocasiones ante el Poder Ejecutivo. Las leyes en algunos casos pueden resultar más perjudiciales que benefactoras y es mejor que, en estos momentos, sea el propio gobierno quien tenga la posibilidad de disminuir la severidad de la ley.

Hace una diferenciación entre poder ejecutivo supremo y subalternos, señalándonos que dentro de ciertos Estados donde el cuerpo legislativo no está siempre en ejercicio, y donde el ejecutivo se confía a una sola persona, que participa igualmente en el Poder Legislativo, dicha persona puede, entonces, ser llamada soberana; dado que del poder ejecutivo deriva toda la gama de poderes subalternos confiados a los magistrados de rango inferior. Además, ninguna ley puede ser hecha sin su consentimiento, pues el poder legislativo, en este caso, no le es superior, y es imposible que alguna de ellas pueda ser impuesta a la otra parte del Poder Legislativo, de tal manera, podemos denominar a dicho poder como supremo.

Por otra parte, dice que el Poder ejecutivo en alguien que no participe del poder legislativo se encuentra subordinado a este último y responde frente a él; él puede ser modificado y transferido a voluntad. El poder ejecutivo existe permanentemente para la ejecución de las leyes pudiendo el poder legislativo vigilar y castigar sus actos.

El poder federativo puede ocasionar, con su buen o mal ejecutivo, grandes consecuencias para el Estado; es más difícil de reglamentar por el establecimiento previo de leyes positivas, que mediante el poder ejecutivo.

Habla también de la dificultad de actuar, en caso de extranjeros; por tanto se debe dar margen a la iniciativa de este poder en interés del Estado, para que actúe de forma previsible.

Vemos cómo habla Locke de un poder legislativo por una parte; y por otra, señala la importancia que para nosotros tiene la diferencia entre el poder ejecutivo y el federativo, que aunque substancialmente son diferentes, orgánicamente se confunden en una sola persona.

Atribuye también al poder ejecutivo una serie de atribuciones que podemos calificar como extraordinarias y que, a su modo de ver, corresponden a su actividad como poder ejecutivo supremo, además nos señala que dichas facultades se otorgan en forma discrecional y con independencia de la ley.

También es importante mencionar que considera las facultades del poder federativo como difícilmente fiscalizables judicialmente.

La filosofía de Locke influyó en Francia llegando a convertirse en fundamento de la Ilustración Francesa y, en cierta forma, dio pauta al Liberalismo francés. En la filosofía política francesa del siglo XVIII se denota la influencia de una sociedad llena de privilegios, donde la separación de clases era más notoria, y el clero poseía gran parte de la tierra de Francia, siendo los privilegios de clases más marcados.

La Revolución francesa fue una revolución social, donde las ideas de Locke mostraron su máxima expresión

## MONTESQUIEU

Montesquieu es uno de los más grandes pensadores del siglo XVIII, con notable experiencia intelectual, estudioso de los clásicos, amante de

la libertad en el plano ético, gran admirador de la república antigua.

El fin práctico de Montesquieu era analizar las condiciones constitucionales de las cuales depende la libertad.

En sus "Cartas Persas" (1721) hace una sátira social de la situación en Francia, mostrando la decadencia de la nobleza de aquella época, donde los derechos del pueblo eran nulos y la voluntad del soberano era la fuente del derecho.

Consideraba que la libertad puede ser el resultado de una organización adecuada del Estado y no de una moralidad cívica, también dice que la naturaleza era muestra de justicia absoluta anterior al derecho positivo, produciendo en diferentes medios distintas instituciones.

Trata de demostrar que las condiciones físicas, psíquicas e institucionales son el fundamento de el "Espíritu de las Leyes". Para él, las formas de gobierno eran fijas pero podían ser modificadas por la influencia del medio. Los gobiernos para él pueden ser de tres tipos: republicano, monárquico y despotismo. A cada gobierno le atribuye un principio del cual deriva su poder, señalando que el gobierno popular se basa en el espíritu público, la monarquía en el sentido del honor de una clase militar, y el despotismo en el temor de los súbditos. Su república se inspiraba en la romana, donde existía la virtud cívica de los ciudadanos; su monarquía era lo que deseaba él fuese Francia.

Era un propulsor de la libertad y robusteció la idea de considerar a las instituciones británicas como medio de libertad política.

Vivió en Inglaterra, y su estancia en ella influyó en su deseo de cambiar los efectos deprimentes del absolutismo. Creó un sistema de contrapesos dentro del constitucionalismo liberal, que influyó claramente dentro de las declaraciones de derechos de las constituciones americanas.

Lo que es para nosotros de mayor importancia, es su doctrina de la separación de poderes, en la cual hace mención a que, en cada Estado existen tres poderes: la potestad legislativa, la potestad ejecutora de las cosas que dependen del derecho de gentes y la potestad ejecutora de aquéllas que dependen del derecho civil.<sup>2</sup>

Montesquieu trató de convertir la separación de poderes en un sistema

---

<sup>2</sup> Seguimos preferentemente la obra de MONTESQUIEU "El Espíritu de las leyes."

de contrapesos jurídicos entre las partes de una constitución. A pesar de ello, no hace una separación tajante entre los mismos, ya que en algunos momentos, podían invadir las esferas de atribuciones entre éstos, por ejemplo, el poder legislativo se reuniría cuando lo convocara el ejecutivo; conservando este último, veto sobre la legislación, y en algunas ocasiones, el poder legislativo, podía ejercer funciones judiciales extraordinarias.

Creemos que la época, las instituciones inglesas y las ideas de Locke influyeron profundamente dentro del ánimo de Montesquieu, aunque algunos autores consideren lo contrario. Es verdad que aportó nuevas ideas dentro al campo de la filosofía política.

Siguiendo con la división que hace sobre las funciones de los distintos poderes del Estado, nos dice que en todo lo referente al poder legislativo; éste realizará leyes, para algún tiempo o para siempre, corrigiendo o abrogando las que existen. El segundo poder, estará encargado de hacer la paz o la guerra, enviará o recibirá embajadas, velará por la seguridad y prevendrá las invasiones. El tercer poder castiga los crímenes o juzga las controversias entre los particulares. Este último debe llamarse poder judicial y el otro poder ejecutivo del Estado.

Señalándonos que en los Estados libres donde todo hombre, en quien se reconoce un alma libre, debe gobernarse a sí mismo, sería preciso que el poder legislativo correspondiese al pueblo en cuerpo; pero como esto no es posible en los Estados de mucha extensión y ofrece numerosos inconvenientes en los pequeños, se necesita que el pueblo haga por medio de sus representantes lo que no puede hacer por sí mismo. En otra parte de su libro, establece que el pueblo no debe tomar parte en el gobierno sino para elegir sus representantes, lo cual puede hacer muy bien. Como podemos darnos cuenta, aquí define en la misma forma que Locke el poder legislativo, es decir, que la misma consiste en "hacer leyes", y, al igual que Locke, considera a las leyes en su aplicación general.

Con respecto al poder ejecutivo establece que éste debe quedar en manos de un monarca, porque dicho poder exige casi siempre una acción inmediata; asimismo, administra mejor uno, que muchos, a diferencia de lo que sucede con lo que depende del poder legislativo, que se ordena comúnmente mejor por muchos que por una sola persona. Opina también que a falta de un monarca, el poder ejecutivo no se puede confiar a nadie que tenga relación o pertenezca en alguna forma al poder legislativo, pues la libertad desaparecería. El poder legislativo no puede

frenar la acción del ejecutivo, pero si examinar cómo cumple el ejecutivo las leyes establecidas; a pesar de ello, el legislativo no podrá juzgar la persona o conducta del que actúa, pues ésta debe ser sagrada; desde el momento en que se le acuse y someta a juicio, no habrá libertad.

Montesquieu señala la composición de dos partes en el cuerpo legislativo, siendo que cada parte servirá de freno a la otra y ambas se sujetarán al mismo tiempo a la potestad ejecutiva, y, a su vez, la ejecutiva lo hará a la legislativa. Buscando, de tal manera, un sistema de contrapesos.

El ejército también dependerá del poder ejecutivo, pues la naturaleza de éste es de acción y no de pensamiento.

Duverger nos señala que la segunda función mencionada por Montesquieu, que es la potencia ejecutiva de las cosas que dependen del derecho de gentes, parece corresponder al poder federativo de Locke, y la tercera, la potestad ejecutora de aquellas que dependen del derecho civil, a su poder ejecutivo". A contrario sensu, Montesquieu define la segunda como aquella por la que "se hace la guerra o la paz, se envían o se reciben embajadas, establece la seguridad, previenen las invasiones", enlazando en la práctica el poder ejecutivo de Locke y su poder federativo. En cuanto a la tercera, la define como aquella que permite "castigar los crímenes o juzgar las diferencias entre los particulares, lo cual es la exacta definición de la función judicial. Pero además, nos señala, que a esta última se debe llamar la potencia de juzgar; y la otra, simplemente, la potencia ejecutora del Estado.

Según este autor, Montesquieu unió en un solo poder, el ejecutivo; funciones que Locke separaba entre el Ejecutivo y el Federativo.

Estamos de acuerdo con esta forma de pensar y nos atrevemos a señalar que dentro de la función ejecutiva puede existir una dualidad, siendo que una parte observa al exterior del Estado y otra al interior. A la primera corresponderían las relaciones entre los países, la defensa nacional contra ataques exteriores; y la segunda, estará encargada de la aplicación de las leyes, el establecimiento de la seguridad, la facultad de desaprobar las resoluciones del legislativo, desechando las recaídas en materias que no hubiese querido que se discutieran, el mandato del ejército, etc.

Por otra parte, y con relación a la administración, Montesquieu no niega la existencia de una actividad administrativa, pero a ésta no la

encuadra dentro del poder ejecutivo, sino que crea órganos independientes de él, los cuales se ubican por debajo de los tres poderes fundamentales del Estado.

El poder legislativo con respecto al ejecutivo puede vigilar y cerciorarse de la forma en que las leyes han sido ejecutadas por el poder ejecutivo, lo cual es una actitud de fiscalización hacia él.

## R O U S S E A U

Rousseau fue otro de los grandes pensadores de aquella época, quién difería en todo con respecto a los pensamientos de los escritores de la Ilustración Francesa, incluso dándole un enfoque diferente a las mismas palabras empleadas por aquellos escritores. Se oponía a una sociedad que despreciaba.

Afirmó que la base común de sociabilidad estaba en el sentimiento, y no en la razón; sentía desprecio por los filósofos, para los cuales, a su modo de pensar, no tenían nada sagrado; las virtudes del corazón las opuso a todo enredijo filosófico, científico o religioso.

La inteligencia es, para él, peligrosa, dado que mina la veneración; la ciencia es destructora por que elimina la fe; la razón, un mal porque opone la prudencia a la moral; sin esto: veneración, fe, y moral, no puede haber sociedad, ni carácter.

Rousseau aportó, entre sus ideas, a la humanidad, la de que todos los derechos, aun el de propiedad, son derechos dentro de la comunidad y no en contra de ella. Otras de sus teorías son: la de considerar que una comunidad goza de personalidad colectiva o común; la doctrina de que la voluntad general del cuerpo social fija las pautas morales válidas para sus miembros y la disminución del gobierno a la categoría de mero agente de la voluntad general.

"Así, el cuerpo político es también un ser moral que posee una voluntad; y esta voluntad general, que tiende siempre a la conservación y bienestar del todo y de cada una de las partes es la fuente de las leyes, las cuales se constituyen para todos los miembros del Estado, en las relaciones que mantienen entre sí".<sup>3</sup>

Por encima de la voluntad general de las pequeñas sociedades, coloca a la gran sociedad, que es la especie humana, y cuya voluntad general es

---

<sup>3</sup> Seguimos preferentemente la obra de ROUSSEAU "El contrato Social".

el derecho natural, pero como sociedad y no como una especie. A pesar de ello, los vínculos de dicha sociedad son frágiles, ya que Rousseau considera al patriotismo como la virtud que se encuentra por encima de todas las virtudes, y dice "Es cierto que los mayores milagros de virtud han sido producidos por el patriotismo: Este sentimiento bueno y vivo, que da a la fuerza del amor de sí mismo, toda la belleza de la virtud, le presta una energía que, sin desfigurarlo, lo convierte en la mas heroica de todas las pasiones".

Para él los seres humanos deberían ser ciudadanos antes de ser hombres; esto sería posible, si el gobierno diera libertad bajo el imperio de la ley, debiendo el gobierno otorgar a los gobernados un bienestar material, la posibilidad de una distribución igualitaria de la riqueza y un sistema de educación pública.

Para Rousseau, la soberanía pertenecía al pueblo, el cual delega al gobierno sus poderes, pudiendo retirárselos en el momento que así lo desee, siendo la democracia directa la única forma de gobierno, pues no ve en el gobierno representativo algo bueno.

A este respecto, nos señala que los políticos no supieron dividir la soberanía, pero sí dividieron la fuerza, la voluntad, el derecho de justicia, la administración interior, el poder de tratar con el extranjero; haciendo del soberano un gigante que relaciona las partes. Siendo que dichos errores provienen de la falta de una autoridad soberana, creando únicamente emanaciones de ella.

Establece que dicho error procede de no haber formado noción exacta de la autoridad soberana y de haber considerado como partes de esa autoridad lo que no era sino emanaciones de ella. Así por ejemplo, se ha considerado el acto de declarar la guerra y el de hacer la paz como acto de soberanía; cosa inexacta, puesto que cada uno de estos actos no constituye una ley, sino solamente una aplicación de la ley, un acto particular que determina el caso de la ley, como se verá claramente cuando se fije la idea que va unida a la palabra ley.

Duverger nos señala que contrariamente a lo que sucede con Locke y Montesquieu, que querían órganos gubernamentales separados y rivales, Rousseau preconizaba la fusión de los poderes en provecho de un solo órgano.

Rousseau nos indica que "la voluntad general para que sea verdaderamente tal, debe serlo en su objeto tanto como en su esencia;

que debe partir de todos, para aplicarse a todos, y que pierde su natural rectitud de todos, cuando tiende a algún objeto individual y determinado, porque entonces, juzgando de lo que nos es extraño, no tenemos ningún verdadero principio de equidad que nos guíe".

Advierte, por otra lado, que el poder soberano, por muy intenso, sagrado e inviolable que sea, no sobrepasa, ni puede sobrepasar, de los límites de las convenciones generales, y que todo hombre puede disponer plenamente de lo que por virtud de esas convenciones le han dejado de sus bienes y de su libertad. De suerte que el soberano no tiene jamás derecho de pensar sobre un súbdito más que sobre otro, porque entonces, al adquirir el asunto carácter particular, hace que su poder deje de ser competente.

Sin embargo, a pesar suyo, hace una excepción y es cuando se refiere al derecho de gracia o al de eximir a un culpable de la pena impuesta por una ley y pronunciada por el juez, diciendo que no corresponde sino a quien está por encima del juez y de la ley, es decir, al soberano, esta facultad.

Para tratar de llegar a una meta vamos ahora a considerar qué es para él el objeto de las leyes, las cuales deben tener siempre un objeto general; "la ley considera a los súbditos en cuanto cuerpos y a las acciones como abstractos: nunca toma a un hombre como individuo ni una acción particular. Así, la ley puede señalar muy bien que habrá privilegios; pero no puede darlos de manera particular a nadie. En una palabra, toda función que se relacione con algo individual no pertenece al Poder Legislativo". Más adelante, establece aquello que ordena el mismo soberano sobre un objeto particular, no es tampoco una ley, sino un decreto; no es un acto de soberanía, sino de magistratura.

En estas frases advertimos que cuando habla del soberano no se refiere al pueblo, sino al mismo soberano, órgano que realiza actos particulares, el cual no puede crear leyes pero sí formular decretos o llevar a cabo actos de autoridad.

Cuando se refiere al gobierno en general establece que toda acción libre tiene dos causas que concurren a producirla; una moral, a saber: la voluntad, que determina el acto; otra física, a saber: el poder, que la ejecuta. Cuando marchó hacia un objeto es preciso primeramente que yo quiera ir; en segundo lugar, que mis piernas me lleven. Si un paralítico quiere correr, y si un hombre ágil no lo quiere, ambos se quedarán en su sitio. El cuerpo político tiene los mismos móviles; se distinguen en él, del

mismo modo, la fuerza y la voluntad; ésta, con el nombre de "poder legislativo"; la otra con el de "poder ejecutivo". No se hace, o no debe hacerse nada, sin el concurso de ambos".

Hemos visto cómo el poder legislativo pertenece al pueblo y no puede pertenecer a otro sino a él. Por el contrario, los principios antes establecidos, que el poder ejecutivo no puede corresponder a la generalidad, como legisladora o soberana, ya que dicho poder ejecutivo consiste en actos particulares los cuales no corresponden a la ley, ni por consiguiente, al soberano, todos cuyos actos no pueden ser sino leyes".

"Necesita, pues, la fuerza publica un agente propio que la reúna y la ponga en acción según las direcciones de la voluntad general, que sirva para la comunidad del Estado y del soberano, que haga de algún modo en la persona pública lo que hace en el hombre la unión del alma con el cuerpo. He aquí cuál es en el Estado la razón del gobierno, equivocadamente confundida con el soberano, del cual no es sino el ministro".

"Qué es, pues, el gobierno? Un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y soberano en búsqueda de una mutua correspondencia, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad, tanto civil, como política".

"Los miembros de este cuerpo se llaman "gobernantes" (magistrados o reyes), y el cuerpo entero lleva el nombre de "príncipe".

Denomino, "gobierno", o suprema administración al ejercicio legítimo del poder ejecutivo, y príncipe o magistrado, al hombre o cuerpo encargado de dicha administración.

Por lo que hemos establecido aquí, podemos llegar a varias conclusiones: primero; estamos de acuerdo en considerar que la voluntad general es ejercida por todos, perteneciendo el poder legislativo al pueblo, el cual es, en cierta forma, un soberano; además, la función la realiza, de manera general, no pudiendo realizarse por nadie más. Esta función es la de legislar.

Por otra lado, existe el poder ejecutivo que, además de "no corresponder a la generalidad" los actos particulares que realiza, no corresponden a las leyes.

También, cabe señalar que considera gobierno o suprema

administración, al ejercicio legítimo del poder ejecutivo, el cual es el encargado de ejecutar las leyes y de mantener la libertad civil y política. Por lo que, el gobierno, cuando ejerce el poder ejecutivo, ejecutando las leyes, puede hacerlo muy bien de manera tanto particular, como general.

No podemos medir cuál es la influencia que éstos pensadores han tenido en las ideas de los actuales textos, pero sí estamos seguros que tanto los pensadores clásicos, como Maquiavelo, Locke, Montesquieu y Rousseau, han aportado a las generaciones actuales, con sus experiencias y sus ideales, un mundo más humano y comprensivo.

Los constituyentes de los siglos XVIII y XIX, se inspiraron en las ideas de estos pensadores, sus doctrinas han sido y siempre serán tomadas en cuenta para la elaboración de nuevos conceptos, aun cuando se mezclen dichas doctrinas.

La elaboración de doctrinas que, de manera sucesiva, serán aludidas, no se conciben sin las ideas que han sido expuestas.

## CAPITULO II

## ANTECEDENTES

La doctrina administrativa se encuentra de acuerdo en cuanto al origen concreto de la noción de acto de gobierno, como construcción relacionada y condicionante de lo contencioso; se trata de una de las muchas creaciones de la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés, fuente de las mejores construcciones del derecho administrativo. Veamos en sucinta y circunscrita ojeada histórica,<sup>4</sup> el proceso de aparición y desarrollo de la noción que nos interesa.

Durante la Revolución, este tipo de actos es desconocido. Posteriormente y con la aparición de la teoría de la división de poderes, la Administración tomó a su cargo el control de dicha clase de actos como de todos los emanados de su órgano, los cuales jamás pasaban por el arbitrio de los tribunales judiciales.

La Constitución de 1791, que al parecer es la que más influencia ha recibido de las teorías de Rousseau, establece la actuación permanente de la Asamblea Nacional, la cual se encuentra investida de autoridad soberana; es la representante de la voluntad general, ejerce el poder legislativo así como, también, actos de magistratura y decretos.

Dicha Constitución en sus primeros artículos, nos muestra las atribuciones de la Asamblea como son la organización del ejército, la ratificación de tratados y declaración de la guerra, fijación de ingresos y egresos públicos, entre otras.

Se crea un tipo de gobierno monárquico, en el cual el titular del poder ejecutivo es el Rey, siendo aquél ejercido, bajo su autoridad, por los ministros o agentes responsables. Así, el Rey se convierte en el jefe supremo de la Administración del Estado, y los Ministros y Agentes responsables encargados de dicha Administración.

El Rey como órgano supremo de la Administración, tiene la obligación de mantener el orden público y la tranquilidad social, así como de conservar la seguridad exterior del Reino. Dichas atribuciones no las ejerce de ningún modo el Consejo de Ministros ni los Agentes responsables, por lo cual, la misión de éstos aunque es de Administración, no lo es de Suprema Administración, sino de manera delegada o subalterna.

---

<sup>4</sup> Seguimos preferentemente, pero no de forma exclusiva, para esta exposición de antecedentes, la obra de CARRÉ DE MALBERG, "Teoría General del Estado". Fondo de Cultura Económica. México. D.F., 1948

Con esto damos a entender que, como Locke y Montesquieu en sus escritos, la Constitución de 1791 también nos muestra una distinción entre poder ejecutivo supremo y poder ejecutivo subalterno. Si se analizan las atribuciones del poder ejecutivo en cuanto provee al mantenimiento del orden y la tranquilidad pública, la seguridad de la nación frente al exterior y sus derechos y posesiones, nos daremos cuenta que son las mismas señaladas por Rousseau quien las atribuye al poder ejecutivo.

Por otra lado la Asamblea Nacional, además de legislar, tiene la facultad de decidir sobre casos concretos que sean de gran importancia para la Nación.

De lo anterior, deducimos que la función realizada por el Rey como poder ejecutivo supremo, y la que realiza la Asamblea Nacional con respecto a asuntos concretos pero de notable importancia, pueden muy bien ser consideradas como acciones gubernamentales.

Carre de Malberg, establece, cuando habla del acto de gobierno, que "...sus orígenes se remontan a los del derecho público de Francia, o sea a la Constitución de 1791. Esta Constitución negaba cualquier carácter representativo a los funcionarios (Tít. III, cap. IV, sec. 2, art. 2), ya que sólo pueden actuar en virtud de las leyes. Igualmente la Constituyente había negado la cualidad de representante al mismo Rey, como jefe de la Administración general, porque a este respecto sólo veía en él a un funcionario, el primero de los funcionarios públicos. Pero, por otra parte, la Constitución de 1791 (Tít. III, preámbulo, art. 3) reconocía al Rey, como jefe del gobierno, el carácter de representante nacional, teniendo por esa cualidad la facultad indudable de querer, de una manera libre e inicial, por cuenta de la Nación. Los oradores de la Constituyente especificaban particularmente que el Rey representa a la Nación, por cuanto la negociación y la conclusión de los tratados a negociar con los Estados extranjeros dependen esencialmente de él".<sup>5</sup>

En la época del Primer Imperio, la teoría del acto de gobierno no existe: el Emperador concentraba en sus manos todos los poderes de la Nación. Napoleón establece que no había mayor autoridad en Francia que sus propios Ministros, pero en realidad estos eran instrumentos en sus manos. Las funciones de carácter administrativo se encuentran en manos del Emperador, al igual que las de gobierno, el cual además de dirigir la actividad ministerial, dicta los decretos imperiales. Existe, como es notorio, una gran confusión entre las actividades que realiza el

---

<sup>5</sup>CARRE DE MALBERG. *Teoría General del Estado* Fondo de Cultura Económica, México. D.F., 1948, página 481

Emperador y sus Ministros; los poderes del Estado están en manos del Emperador, quien es la suprema autoridad en todos los aspectos, gracias al sistema de justicia retenida y a la inobservancia de la opinión del Consejo de Estado, cuyas decisiones judiciales pasaban a consideración del poder ejecutivo, el cual, si quería tomarlas en cuenta, lo hacía y si no, las desechaba. De tal forma que los actos de gobierno pasan desapercibidos.

El acto de gobierno nace positivamente dentro de la jurisprudencia del Consejo de Estado, en la época de la Restauración Borbónica.

El Consejo de Estado francés, en virtud de las circunstancias existentes, ya sea para justificar la negativa de juzgar ciertos actos realizados por el Poder Ejecutivo, ya por estimar que existen recursos improcedentes contra actos dictados por el Poder Ejecutivo en consideración a un móvil político, crea lo que conocemos como actos de gobierno.

Existen diversas decisiones que hacen pensar en la idea de acto de gobierno; una de ellas es la expuesta por Guaita "Nacimiento y Evolución de la Teoría" en la cual nos muestra el asunto "Laffite" en el cual "Napoleón había otorgado a la Princesa Borgnese, una renta de 670,000 francos, renta que posteriormente enajenó la Princesa a favor del banquero Laffitte; no pagadas las rentas vencidas (y vencido Napoleón en Waterloo). Una Ley del 12 de Enero de 1816, privó a todos los miembros de la familia Bonaparte de cuantos bienes hubiesen adquirido a título gratuito, y entre ellos, el de la renta en cuestión a la Princesa Borgnese, Laffitte, que como queda dicho, había adquirido el crédito, después de reclamar al Gobierno interpuso ante el Consejo de Estado un recurso contencioso-administrativo en el que solicitaba el pago de las rentas, al menos de las vencidas hasta que se dictó la Ley de 1816, pero el Consejo declinó entrar en el fondo del asunto por estimar que no se trata de materia administrativa, sino de una cuestión de gobierno. "Con tal situación dictada el 1 de Mayo de 1822 el Consejo sentó la primera base de la teoría de los actos de gobierno, teoría discutida y atacada como pocas, dentro del Derecho administrativo."<sup>6</sup>

Aquí, el acto político se encuentra fuera de control jurisdiccional, es decir, no es susceptible de recurso judicial.

Por otra parte, Díez afirma: "Con motivo del retorno de los Borbones, el

---

<sup>6</sup>GUAITA Aurelio, Los Actos Políticos o de gobierno en el Derecho Español. Revista del Instituto de Derecho Comparado No. 4. Madrid España, página. 74.

Consejo de Estado, creación napoleónica, fue severamente atacado por los liberales y los ultrarrealistas que lo consideraban así, porque había consolidado la situación de los adquirentes de bienes nacionales. Sus atribuciones contenciosas fueron cuestionadas. Por ello el Consejo de Estado limitó espontáneamente sus funciones en un doble sentido. Primero, disminuyó considerablemente, en provecho de los tribunales judiciales, dando lugar al principio de la separación de las autoridades administrativas y judiciales. Segundo, hizo aparecer la noción del acto de gobierno. Dando lugar a una doble restricción a la competencia del Consejo de Estado, dicha separación se inspiraba en el propósito de defender y subsistir".<sup>7</sup>

Este mismo autor señala que no se llegó al pleno desarrollo de la teoría del acto político sino hasta el Segundo Imperio. Aquí, el Consejo de Estado, a causa del gran desarrollo que tomaban los recursos por exceso de poder, amplió las medidas que facilitaban la interposición de dicho recurso, así, además de los ya existentes recursos por incompetencia y violación de las formas, se aceptan por desviación de poder y violación de la ley.

Para facilitar la función del poder ejecutivo, a la vez que el éxito del recurso por exceso de poder, se concede al primero, un cierto campo de acción y de dominio que por política jurisprudencial el Consejo de Estado no quiere conocer; es entonces donde surge la aparición y diferencia de los actos de gobierno en relación con los administrativos, por motivo de que los primeros no eran susceptibles de recurso jurisdiccional.

La teoría que en esta época predomina, para determinar cuándo un acto se puede denominar acto de gobierno, es la del fin que se propone el autor del acto; este fin consistirá en la defensa de la Sociedad considerada en sí misma o personificada en el gobierno, contra sus enemigos exteriores o interiores, ocultos o declarados, presentes o futuros.

Esta teoría del móvil político consideraba incompetente al Consejo de Estado francés para juzgar la legalidad del acto y al respecto el máximo representante de esta doctrina es Dufour que así lo define: "Son aquellos actos que tienen por finalidad defender la sociedad tomada en sí misma o personificada en el Gobierno, contra sus enemigos interiores o exteriores, declarados u ocultos, presentes o futuros".<sup>8</sup>

---

DIEZ. M.M. El acto administrativo. Ed. Tipográfica. Buenos Aires. 1961. página 510

<sup>8</sup>DUFOUR "Traité de Droit Administratif Appliqué" tomo V. París Francia. 1856. página 126

Por lo dicho, el Poder Ejecutivo, tomando en cuenta estas medidas, no tiene ningún control sobre sus actos y, consecuentemente, no existe reparación de ellos. Como soberano tiene el poder para decidir y su fuerza reside en esa misma soberanía que posee; se considera capaz para resolver por sí mismo ese tipo de actos, no existiendo freno a sus actividades como tal, sino en la medida en que es autoridad gubernamental.

Por otra parte, el papel de los ciudadanos es ínfimo; no existe otra protección que la que podía surgir de las garantías constitucionales.

Guaita expone que: "Es claro que con dicha concepción, cualquier acto podría considerarse de gobierno, con tal de que su autor, explícita o implícitamente, declarara o diera indicios de que le guiaba un fin político, lo que evidentemente se prestaba a no pocas arbitrariedades."<sup>9</sup>

Esta concepción era a todas luces peligrosa, ya que no existe ninguna legalidad y la actuación del jefe del Estado no tiene ningún control, permitiendo, además, que la extensión del ámbito del acto de gobierno fuese indefinida, so pretexto de razones de Estado. Se trata de una teoría a todas luces política, o mejor dicho, de contenido político.

Por otra parte, se debe tomar en cuenta no sólo la actuación del Ejecutivo, sino también la no actuación del órgano jurisdiccional, el cual no tenía ninguna capacidad para fiscalizar jurisdiccionalmente ningún acto que el jefe del Estado calificara de móvil político.

El abuso de autoridad, por una parte, y la falta de control jurisdiccional por otra, hacen que desaparezca toda confianza en este tipo de actos, haciendo peligrosa su aplicación.

El problema de precisar cuándo se trata de un móvil político, es sumamente difícil, pues hace incierta y arbitraria la determinación de estos actos.

García de Enterría dice, con respecto al acto de gobierno, que éste surge dentro de la jurisdicción francesa durante la primera restauración, y se justifica en la doctrina del móvil o del fin; "sería acto político aquél cuya finalidad, cuyo móvil determinante, es político. Se observa en seguida, como era elemental, que estos móviles políticos pueden aplicarse a cualquier acto, y, por consiguiente, aparte de la dificultad de precisar en cada caso el motivo último del acto, puede llegar prácticamente a la

---

<sup>9</sup>GUAITA Aurelio. Op. Cit. página 75.

eliminación de la mayor parte del Derecho Administrativo y de la posibilidad de su fiscalización jurisdiccional".<sup>10</sup>

Sabiendo que fue la primera teoría que justificó la existencia del acto de gobierno, creemos que es un antecedente a tomar en consideración ya que esto ha dado motivo para discusiones, no ya de la aceptación o rechazo de su existencia, sino tomando, incluso, en cuenta la realidad del acto de gobierno y de los caracteres del mismo.

En el año 1872 esta teoría es abandonada por la doctrina y la jurisprudencia y el Consejo de Estado francés se convierte en un auténtico tribunal administrativo.

Quizá, las causas que originaron el eclipse de esta doctrina fueron entre otras: la aplicación, en el espíritu de todos, de un deseo de legalidad en la actuación del Estado con respecto a sus actos, disminuyendo con esto la fuerza que poseía el gobierno; la importancia que se trató de dar a la ley dentro de las fronteras del Estado; la caída del Imperio y el advenimiento de la Tercera República.

Aquí, no existe ya un tipo de justicia retenida como se daba con anterioridad, sino por el contrario, hace su aparición la justicia delegada allí donde el acto de gobierno, basado en la teoría del móvil político, no tiene razón de ser.

Se trata de separar, en forma precisa, la distinción entre lo que es un acto administrativo y aquello otro que lo es de gobierno, delimitando el campo de acción de cada uno de ellos, sin interferencia ni transformación de uno en el otro, por tanto y para esta concepción, el acto administrativo será siempre acto administrativo y el de gobierno, siempre de gobierno, manteniéndose así la seguridad del gobernado ante la Administración.

Para Guaita, el primer posiblemente beneficiado con este cambio de conceptos fue Napoleón III, "el Príncipe Bonaparte fue borrado, después de Sedán, de la lista de generales de división; el Ministro desestimó el recurso de Príncipe y rehusó restablecer el nombre de éste; interpuso nuevo recurso ante el Conseil d'Etat, este se declaró competente para entender la cuestión, rehusando aplicar la teoría del acto de gobierno determinado por el móvil político, pues para que exista tal acto, no basta que haya sido dictado por un móvil político o bien por el Consejo de

---

<sup>10</sup>GARCÍA DE ENTERRIA Eduardo. "La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo" Revista de Administración Pública, no. 38, España, página 184.

Ministros.”<sup>11</sup>

De tal modo, la evolución hace surgir una concepción objetiva del acto de gobierno, es decir atendiendo a su propia naturaleza.

Esto tampoco dio el resultado deseado, pues para la doctrina y la jurisprudencia era sumamente difícil determinar cuando se trataba de un acto de gobierno y cuando era administrativo.

Hauriou, hace una distinción entre lo que puede considerarse como actos de administración y de gobierno, diciendo que la primera se encarga de los asuntos pequeños y ordinarios dictando actos que son susceptibles de individualización y afectan concretamente a cada individuo mirando a la realización cotidiana de los servicios públicos, a diferencia de los actos de gobierno, que afectan o atañen a la realización de grandes asuntos y tratan a la nación como unidad superior, y asegurando la existencia y desarrollo de la sociedad estatal.<sup>12</sup>

La base, por lo tanto, de esta doctrina consiste en diferenciar cuando se trata de un acto de gobierno y cuando de un acto administrativo, haciendo una distinción de naturaleza entre las funciones de gobernar y de administrar.

---

<sup>11</sup>GUAITA Aurelio. Op. Cit., página 76.

<sup>12</sup>HAURIOU M., “Precis élémentaire de Droit Administratif”, Ed. Librairie de la société du Recueil, Paris Francia, 4ta edición, 1938, página. 261.

### CAPITULO III

## EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

### 1. ACTOS ADMINISTRATIVOS Y DE GOBIERNO

Lo primero que se debe señalar con respecto a estas funciones, administrativa y gubernativa, es que son diferentes una de otra, a pesar de que pertenecen ambas a la rama ejecutiva; por tanto, los actos que se originen de una u otra función serán administrativos o de gobierno, respectivamente.

Lo predominante dentro de la función gubernativa es su importancia política, no se debe pasar por alto que existe politicidad dentro de todos y cada uno de los actos del Estado, pero en esta función, dicha politicidad domina a todas las demás funciones del Estado.

Se considera al gobierno como la parte del Poder Ejecutivo que tiene como objeto la dirección del país, no sólo en su desarrollo interno, sino, a su vez, en sus relaciones con el exterior, siendo la Administración el complemento del Gobierno, la acción que le da vida.

Administrar es arreglar las leyes de tal forma que puedan aplicarse en la vida diaria de una Sociedad; por el contrario, gobernar es más que eso, es satisfacer suficientemente las necesidades que nacen dentro de la Sociedad política, velar por el cumplimiento de la Constitución de dicha Sociedad, procurar que la actividad y funcionamiento de los grandes poderes públicos sea correcta, y que la seguridad tanto interior como exterior del país se lleve a cabo.<sup>13</sup>

Xifras Heras, señala que "el criterio que le vale para diferenciar la función administrativa de la gubernativa - el fundamentum divisionis-está determinado por la intensidad del poder estatal que supone su ejercicio, pues este poder, aunque único, es susceptible de ser utilizado de muy distintas maneras a lo largo del vasto círculo que recorre. Cuando los gobernantes lo emplean para dictar una norma o para realizar un acto relativo a una materia hasta entonces desatendida, desplegando por tanto una iniciativa o una actividad creadora o incondicionada (o limitada exclusivamente, en ocasiones, por el orden constitucional), realiza entonces una función jerárquicamente privilegiada: la función política. En cambio, cuando los órganos del Estado realizan, en un plano inferior, una actividad vinculada jurídicamente por las reglas previamente

---

<sup>13</sup> BERTHELEMY H., "Traite élémentaire de Droit Administratif", Ed. Arthur Rousseau, París Francia. 13a. Edición, 1933, página 131.

establecidas, actividad organizada, subordinada y derivada relativa a la gestión de asuntos que han recibido el bautizo jurídico, ejerce entonces la función administrativa. Resumiendo, la función política se caracteriza por su libre iniciativa y su misión directiva; la administración, por su inercia y su subordinación a las leyes y a los actos de gobierno".<sup>14</sup>

De tal manera, podemos señalar que la actividad gubernativa es la que conduce y dirige al Estado en su conjunto y, difiere de la administrativa dado que ésta ocupa un papel secundario, careciendo de decisiones iniciales propias, y siguiendo una dirección prefijada por un orden jurídico.

La función de gobierno es aquella que se encuentra dentro del ámbito de la política y donde el Estado realiza su esencia; gobernar es un todo, a diferencia de administrar que se convierte en ir hacia aspectos particulares o singulares; el Estado cuando administra crea los medios para realizar su función política; siendo la actividad política aquélla que constituye una dirección unitaria y de voluntades para la vida estatal, estableciendo una unidad actual en la vida y funciones del Estado; en suma, supone procesos de integración del Estado.

Así pues, distintos autores considerarían al Estado como una parte de la realidad espiritual que se actualiza funcionalmente.

La Constitución es para él, el ordenamiento jurídico que hace posible el proceso de integración, estando los actos políticos directamente vinculados a la Constitución.

Duverger distingue entre actividad política y administrativa diciendo que: "El poder político corresponde a los órganos supremos del Estado, que toman las decisiones de principio; el poder administrativo, en cambio, concierne a los órganos subalternos, que adaptan estas decisiones de principio a casos particulares".<sup>15</sup>

Mortati busca establecer una diferencia objetiva y subjetiva de los actos políticos en relación con los demás actos, señalando que gobierno es principio de unidad. Al Estado lo considera como la unión de múltiples aspectos en uno sólo. De tal forma, que la unidad es la acción necesaria dentro del Estado; ésta no sólo marca sus fines sino también constituye el plan unificador de la vida del Estado.

Funda su actividad de gobierno en el concepto material de la

---

<sup>14</sup>XIFRA HERAS Jorge, Formas y Fuerzas Políticas, Ed. Casa Bosh, Barcelona España, 1958, página 253.

<sup>15</sup>DUVERGER Mauricio, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, Ed. Ariel, Barcelona España, página 159.

Constitución, la cual es el fin objeto que establece la unidad política del Estado.

Busca definir la acción política del gobierno; señala como primera competencia de la función del gobierno la atribuida a órganos con poderes soberanos, tendientes a un fin y voluntad del Estado, en donde debe existir una unidad de dirección.

La segunda competencia de dicha función política consiste en dictar todos aquellos actos universalmente aceptados como de gobierno, como lo son los referentes a las relaciones exteriores del Estado, cualquiera que sea su forma o contenido, pues reafirman los intereses del Estado frente a otros Estados.

Existe una tercera competencia de dicha función, que consisten las actividades extraordinarias que el Estado realiza en situaciones excepcionales y que afectan su integridad.

Merkel, refiriéndose a Otto Mayer, cuando trata la actividad del Estado, señala que no todo lo que no es legislación ni justicia es administración. A esta parte se le ha denominado como gobierno, que en un principio era la suma de todas las actividades del Estado pero más tarde, cuando la legislación y la justicia forman un mundo a parte, el concepto de gobierno se une al de administración, por lo cual, cuando se habla de asuntos de gobierno se alude a la administración. En lo personal, Merkel distingue actos de gobierno y administrativos, al ser dictados por órganos sin superior jerárquico dentro de la Administración.<sup>16</sup>

Merkel explica esto señalando que gobierno es la suma de funciones administrativas que realizan los órganos administrativos supremos, los cuales son independientes de los órganos administrativos; por ejemplo las funciones que desempeña el Presidente de la República y sus Ministros, no pueden ser desempeñados por ninguno de los órganos inferiores de la administración. Los actos que dicte el Jefe Supremo, dentro de la Administración suprema del Estado, serán de gobierno, y su actividad por tanto gubernativa.

Sin embargo, destaquemos que en nuestra opinión, aunque esto será la regla general, no se excluye en la realidad que la Presidencia del Estado dicte determinados actos administrativos, sobre todo actuando como órgano supremo de la Administración.

---

<sup>16</sup>MERKL, Adolfo., Teoría General de Derecho Administrativo, Ed Revista de derecho privado, Madrid España, 1935, páginas 62 y 63.

vamos a tratar de señalar sus ideas.<sup>17</sup>

Se han dicho tradicionalmente dentro del Estado tres categorías de funciones, distinción de categorías que se realiza atendiendo a razones cuantitativas; son las ya conocidas funciones ejecutiva, legislativa y judicial. Critica esta división estableciendo que no es cierto que exista un poder legislativo, ejecutivo y judicial que corresponda a funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, sino, en realidad, lo que sucede es que "La verdadera tipificación de las categorías cualitativas de la vida jurídica estatal es la que contempla sucesiva y separadamente, al Gobierno, a la Administración y a la Justicia".<sup>18</sup>

"Por Gobierno ha de entenderse la actividad pública del Estado por la cual éste dispone, o lo que es lo mismo, indica, los fines a que ha de ajustarse la vida pública de la comunidad que se regula. La Administración comprende aquella actividad del Estado por la cual éste sirve o realiza los fines ya señalados, de manera que no sólo no dispone, sino que cumple una disposición tomada con anterioridad".<sup>19</sup>

El gobierno, por tanto, aparece aquí como una actividad de definición, ya que lo que el Gobierno hace es señalar los fines últimos, a diferencia de la administración, que es una actividad "definida" pues su función consiste concretamente en actuar dentro de los límites que le han sido trazados con anterioridad.

Por otra parte, hace observar que Gobierno, administración y Justicia pueden ser predicadas desde cualquier terreno de derecho, tanto público como privado "donde también es muy importante el problema de la diferenciación entre actos de gobierno y actos de administración. Y es que la distinción entre disposición, administración y resolución se fija en el modo de ser intrínseco de lo que jurídicamente se hace y, por ello, responde a una explicación de cualquier desarrollo de Derecho fundada auténticamente en la diversa naturaleza de cada uno, esto es, en categorías lógicamente objetivas".<sup>20</sup>

Para él la actividad de Gobierno es una actividad dispositiva, la cual se define como "...una específica situación jurídica en la que el Derecho no nace ni se extingue, sino que se desarrolla, y se desarrolla proponiéndose

---

<sup>17</sup> GUASP Jaime. El Derecho Político como Derecho de Gobierno. Homenaje a Nicolás Pérez Serrano. Editorial Reus. España. 1959, páginas 96 y ss.

<sup>18</sup> GUASP Jaime. Op. Cit., página 99.

<sup>19</sup> GUASP Jaime. Op. Cit., página 100.

<sup>20</sup> GUASP Jaime. Op. Cit., página 100

o proponiendo los límites de su desenvolvimiento, es decir, los linderos más allá de los cuales esa situación dejaría de serlo para convertirse en otra cosa muy distinta. El manejo de los elementos relativos con un carácter limitante, que es lo que caracteriza a la disposición, se verifica en todas las líneas que cualquier sector de Derecho, o, mejor diríamos, cualquier realidad puede ofrecer; por ello, lo mismo en una dirección subjetiva que en una dirección objetiva o que una dirección de actividad".<sup>21</sup>

Por lo dicho, cualquier disposición de orden último y final, por lo menos en potencia, de los miembros que forman una comunidad puede considerarse como actos jurídicos de Gobierno.

"La dificultad que la doctrina dominante encuentra para trazar el acto de gobierno como diferente del acto administrativo, sólo alcanza un cierto volumen porque se propone la minúscula cuestión, de derecho positivo, de la mayor o menor recurribilidad de las disposiciones de esta clase. Pero al margen de semejante planteamiento meramente secundario y consecuencial, es lo cierto que el más ligero observador de la vida de un Estado no deja de reconocer la inmensa diferencia que existe entre el acto por el cual un Gobierno declara la guerra a otro y el acto por el cual se rescinde un contrato administrativo."<sup>22</sup>

Royo Villanova nos señala que la Administración "...aplica el derecho como un medio, no como un fin. La Ley es el límite dentro del cual se mueve libremente .... el cauce por donde discurre para satisfacer las necesidades sociales, puestas como fines del Estado. Esta referencia a los fines del Estado revela las relaciones de la Administración con la política, ya que ésta es la que determina los fines de la actividad estatal".<sup>23</sup> Y así, este mismo autor anota las ideas de Ranelletti, diciendo este último que "la Función política o de gobierno da impulso y dirección suprema a toda la vida y acción del Estado, en el interior y en el exterior, para la mejor satisfacción de los intereses generales de conservación y de bienestar del país en uno y otro campo; mientras que la Administración es el complemento, la vida vital; cuida de los asuntos del Estado dentro del orden establecido, concurre a la ejecución de las leyes y de los mismos actos de gobierno. El gobierno es función de iniciativa, de impulso, de dirección; da a la Administración su pensamiento, su espíritu

---

<sup>21</sup>GUASP Jaime, Op. Cit., página 100.

<sup>22</sup>GUASP Jaime, Op. Cit., página 96 y ss.

<sup>23</sup>ROYO VILLANOVA Segismundo, La Administración y la Política. Revista de Administración Pública No 10, España, páginas 12 y ss.

general".<sup>24</sup>

Al final de su ensayo manifiesta Royo-Villanova que la posición de la política en el Estado es de primacía con relación a la Administración, siendo ésta subordinada y auxiliadora a la de gobierno. Sin embargo, una y otra son inseparables; y para asegurar esto cita a Alejandro Olivan, el cual dice "el Gobierno es la Cabeza; y la Administración el brazo que ejecuta".

Es importante mencionar que todo acto de gobierno es discrecional, mas no todo acto discrecional, es de gobierno.

También se ha querido concebir al gobierno como si fuese éste un cuarto poder del Estado, independiente de la legislación, y la administración, influyendo en las actividades del Estado como una actividad metajurídica, por encima o fuera del derecho.

Mayer al igual que otros muchos autores alemanes establece la distinción entre gobierno y administración, considerando que el primero no se encuentra delimitado dentro del orden jurídico del Estado, ni tampoco sometido al régimen de derecho a diferencia de lo que sucede con la administración. Carré de Malberg critica esta doctrina, señalando que "Es cierto que tiene la autoridad gubernamental, según la Constitución, diversas atribuciones que ejerce en virtud de su propia potestad y no en ejercicio de leyes dictadas por el cuerpo legislativo. Pero esto no significa que sea dueña de emprender cualquier clase de operaciones, bajo pretexto de gobierno, ni de decretar, de modo enteramente discrecional, cualquier clase de medidas. La verdad, por el contrario, es que no puede realizar ningún acto, aun a título de medida de gobierno, sin haber recibido para ello poder de la Constitución. Si bien no se halla subordinada a habilitaciones legislativas provenientes del poder legislativo, la potestad gubernamental sólo existe bajo la condición y dentro de los límites de las habilitaciones constitucionales".<sup>25</sup>

Por lo dicho anteriormente, no cabe pensar que la actividad gubernamental se desarrolle fuera del ordenamiento jurídico, sino por el contrario, apoyada directamente en la Constitución.

Murillo, establece que sólo se admite un criterio de disyunción al clasificar las funciones todas del Estado: "funciones políticas, caracterizadas por ser decisiones espontáneas-autónomas, y funciones

<sup>24</sup>ROYO VILLANOVA Segismundo. Op. Cit., páginas 12 y ss.

<sup>25</sup>CARRÉ de MALBERG. Teoría General del Estado. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1948. página 486.

administrativas, determinadas por implicar siempre una obediencia heterónoma, enraizada en círculos mas altos, éstos ya del campo político".<sup>26</sup>

Para Duez "la teoría del acto de gobierno es una teoría política: la distinción Gobierno-Administración es una distinción política, y querer tratar la materia con ayuda de criterios jurídicos, es condenarse al fracaso por adelantado".<sup>27</sup>

Otra posición, de acuerdo a la distinción que nos ocupa, es la que se limita a establecer una enumeración o lista de los actos de gobierno.

El Consejo de Estado francés, ha realizado en sus decisiones de aquello que estima como actos de gobierno, considerado como tales: las relaciones entre el Gobierno y las Cámaras, el ejercicio del derecho de indulto, y conmutación de penas, medidas de seguridad pública interior que se adoptan en casos de crisis contra nacionales o extranjeros, los actos inherentes al funcionamiento del servicio diplomático, ciertos actos relativos a la Administración en tiempo de guerra y a las cuestiones que implicarían el examen de problemas relativos a la soberanía internacional del Estado, en casos de anexión de territorio y establecimiento de protectorados con sus regulaciones jurídicas correspondientes, sanciones militares, estado de sitio, entre otros.

Guaita establece que: "el Consejo, siguiendo las aspiraciones de la doctrina reciente, va reduciendo su lista de actos de gobierno; primero, dejando de considerar como tales algunos actos que en casos anteriores si se habían reputado actos políticos -por ejemplo tratados internacionales- los dictados para su ejecución; y tercero, declarándose competente para conocer de los recursos de indemnización por daños y perjuicios, aunque el acto de que éstos se derivan, por ser político, sea irreformable en cuanto a su contenido".<sup>28</sup>

"Es imposible negar la legitimidad de esta categoría de los actos de gobierno, al menos como "concepto de orden" para agrupar todos aquellos actos a los que el Gobierno, por consideraciones de concepción política, ha querido expresamente excluir de fiscalización jurisdiccional. En la misma Norteamérica, donde incluso existe un control de la legislación, desde el punto de vista de su constitucionalidad, por los órganos judiciales, las llamadas political questions no son objeto de

---

<sup>26</sup>MURILLO Francisco. Administración y Política. Revista de Administración Pública No. 60, España. 1951, página 90.

<sup>27</sup>DUEZ Paul et Debyre. G. Traité de Droit Administratif. Editorial Dalloz. Paris Francia. 1952. página 176.

<sup>28</sup>GUAITA Aurelio. Op. Cit., página 78.

apreciación por la Suprema Corte. Y es que un Estado en el que estuviese el Gobierno sujeto en todos y cada uno de sus actos a fiscalización, por poder obrar sólo en forma de ley, sería un Estado políticamente imposible,..... Hay un ámbito de cuestiones políticas que constituyen el último baluarte del decisionismo no sólo contra el normativismo, sino contra su clásico y natural aliado, que es la jurisdicción;.....<sup>29</sup>

Murillo señala que "la diferenciación entre Administración y Política tiene un alcance más amplio y profundo que ésta, al cabo mera distinción técnica entre actos de gobierno y actos de administración. Es claro que si todos los actos de gobierno son políticos, la política no es sólo actos de gobierno. Pero es asimismo cierto que la distinción nos sirve como contraseña de una etapa, en el proceso histórico de las relaciones entre Política y Administración. Todo un noble cortejo de soluciones especulaciones y de decisiones jurisprudenciales sigue la distinción clásica, tratando de aclararla, darle fundamento y, sobre todo, acomodarla en cada caso a la situación concreta en que nace".<sup>30</sup>

Pese a las grandes dificultades que existen para formular la noción de acto de gobierno, éstos siguen existiendo dentro del orden jurídico del Estado, dado que debe comprenderse que el gobierno ha de tener libertad de movimiento; no es sólo la ley lo que determina la existencia del Estado pues tal normatividad sería imposible.

La generalidad de la doctrina no tiene, por tanto, uniformidad de criterio con respecto a los actos de gobierno. Nos parece que el acto de gobierno que se encuentra atribuido a la función política del Estado, no tiene otra función sino satisfacer los intereses públicos del mismo, considerado en su totalidad, diferenciándose de las actividades administrativas que si bien proveen a intereses públicos, pueden ser susceptibles de individualización.

Dentro del derecho positivo francés, la ley del 24 de mayo de 1872 alude a los actos de gobierno, en su artículo 26: "Los ministros tienen el derecho de reivindicar, delante del tribunal de conflictos, los asuntos llevados a la sesión de lo contencioso y que no pertenecen a los tribunales administrativos".

Así, se encuentra establecido en definitiva que los actos de gobierno, dentro de la legislación positiva francesa, escapan al control contencioso,

---

<sup>29</sup> LEGAZ Y LACAMBRA B. El Estado de Derecho. Revista de Administración Pública no. 6. Madrid España. 1951. página 30.

<sup>30</sup> MURILLO Francisco. Administración y Política. Revista de Administración Pública No. 60. España. 1951. página 89.

tanto del juez administrativo como del juez judicial.

#### **a) DISCRECIONALIDAD.**

Las facultades de la Administración siempre han tomado en consideración el interés público; aun cuando exija una potestad discrecional dentro de su actuación, no dejará de cumplir con un *mínimum* de garantías hacia los ciudadanos. Esta facultad discrecional que posee la administración está fuera del pleno control jurisdiccional, que obstaculizaría en ciertos momentos determinados una rápida y benéfica solución; sin embargo, y a pesar de darse dicha potestad, existen permanentemente ciertas garantías, ya que éstas no pueden ser violadas por la Administración dentro de su actividad discrecional.

Lo discrecional es para nosotros aquella libertad de movimiento que la Administración posee para actuar, siempre dentro del ámbito de la legalidad. Dicha libertad de movimiento le permite recoger las soluciones que se presentan, ya que los códigos y leyes no siempre contienen preceptos precisos que aplicar.

La Administración obra acorde y con sujeción a los preceptos legales, casi siempre, pero en las ocasiones en las cuales la realidad presenta casos que la ley no prevé, es cuando la discrecionalidad de la Administración se aplica.

La discrecionalidad existe no sólo cuando la Constitución o la ley la establecen, sino también cuando no existe ley aplicable o precepto indicado. La discrecionalidad nace por la ausencia de una norma de derecho o cuando la norma deja en libertad al órgano estatal para elegir su actuación.

La Administración actúa buscando una mejora a los intereses públicos; teniendo esto en cuenta, podemos aceptar en ciertos momentos su potestad discrecional.

Discrecionalidad es el reservar un ámbito de libre actuación a la autoridad en el que quede, en cierta forma y en parte, al margen de la revisión judicial; es una facultad que se concede a la Administración de actuar o no en caso de un acto concreto o resolver sobre distintas decisiones.

Dentro de la discrecionalidad, hay siempre algo reglado: la forma, la

competencia del órgano, la recta aplicación del fin del acto, etc. Y por ahí recibe de forma parcial cierto control jurisdiccional el acto discrecional.

Ya que nos hemos referido a lo que para nosotros significa discrecionalidad vamos a buscar encauzamos dentro de los actos que nos interesa perfilar.

El ejecutivo, al igual que realiza una actividad administrativa, dentro de la cual existe una potestad reglada y otra discrecional, tiene otra actividad que es la de gobernar; el resultado de ésta son los actos de gobierno. Para encontrar diferencias entre estas actividades vamos a tratar de hacer un análisis del producto de ellas, como son los actos reglados, discrecionales y de gobierno. No todos los actos discrecionales son de gobierno, aunque sí a la inversa.

La distinción entre unos y otros, es el punto de partida para entender el contenido de los mismos. Por tanto, hay que distinguir entre actos reglados, discrecionales y de gobierno. Veamos su correspondiente contenido.

#### **b) ACTOS REGLADOS.**

Este tipo de actos y su contenido, son obligatorios, tanto para el gobernado como para el funcionario, ambos tienen que acatarlos con estricta sujeción a la ley, la falta de esta sujeción puede traer consigo la violación a los principios de legalidad, como sería el incurrir en excesos de poder.

Cuando la Administración realice actos reglados debe ceñirse a las normas preexistentes, sin que posteriormente pueda revocar los mismos. Existen límites que el derecho positivo señala y a los cuales debe obedecer la Administración. Los gobernados tienen la garantía de que, en caso de posible arbitrariedad, siempre existirán medios establecidos para combatir estos actos que se encuentran fuera del ámbito de la ley o los reglamentos administrativos.

El acto reglado se podría definir como un acto obligatorio, vinculado que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplir con las obligaciones que las propias normas imponen a la Administración cuando han tenido lugar ciertas condiciones de hecho.

En dicha clase de actos, la ley determina exactamente, no sólo la autoridad que será competente para actuar, sino, también, si ésta debe

actuar y cómo debe de hacerlo, estableciendo condiciones de la actividad administrativa de modo que no deje margen a lagunas dentro de las resoluciones, según la apreciación subjetiva que la autoridad correspondiente haga de las circunstancias del caso.

Los actos reglados tienen, como todos los actos típicamente administrativos, un objeto público, con un fin social. Si la autoridad no cumple con las condiciones exigidas por la ley, el administrado tiene derecho a la impugnación del acto ante los tribunales correspondientes.

En resumen, los actos reglados están marcados por la ley en su forma y contenido; la Administración debe realizarlos con apego a ella.

En este tipo de actos siempre existirá un control judicial de forma absoluta; los gobernados tienen la garantía de recurrirlos en caso de arbitrariedades por parte de la Administración.

La ejecución de dichos actos no sólo es conforme a la Constitución y a las leyes, sino, también, bajo el control absoluto de la jurisdicción. No solamente pueden ser impugnados ante la jurisdicción contenciosa-administrativa, sino, por otras vías de recurso, como es el poder judicial.

Conclusión: Los actos reglados son netamente administrativos; su legalidad deriva de leyes administrativas; la violación a dichas leyes trae consigo la facultad, para el gobernado, de impugnarlos ante los tribunales.

Sánchez Agesta dice que: Una acción de la Administración es reglada cuando "puede ser impugnada ante la Jurisdicción o por cualquier vía de recurso".<sup>31</sup>

### c) ACTOS DISCRECIONALES

Una actividad más que el poder ejecutivo realiza con respecto a su función administrativa, es la plasmada en los llamados actos discrecionales, los cuales se dictan por la Administración pero no se encuentran sometidos estrictamente a una ley; cumplen con los preceptos legales y se encierran dentro del principio de legalidad, pero existe en ellos un poder de libre apreciación que la ley da a la autoridad para decidir la forma de obrar, la amplitud que debe dar al acto, etc.

---

<sup>31</sup>SÁNCHEZ AGESTA Luis. Concepto Jurídico del Acto Político. Revista Homenaje a Don Nicolás Pérez Serrano. Tomo II. Madrid España, 1959. página 184.

El acto discrecional debe encontrarse, a pesar de no sujetarse en forma estricta a la ley, siempre dentro de la misma. La Administración no actúa en este caso sin límites y a su antojo, pues lo discrecional no debe violar la ley, es decir, el principio de legalidad.

Existen momentos en que la ley no prevé la solución de todos los casos que surgen dentro de la vida del Estado; es ahí cuando se admite la solución de que el poder ejecutivo, mediante su función administrativa, realice actos discrecionales.

La Administración actúa dentro del marco que la ley concede, pero en ejercicio de la libertad de acción concedida por la misma. Si estos actos rebasan la libertad concedida (dentro de los límites más o menos amplios que la ley les permite a las autoridades administrativas) los gobernados pueden y tienen facultad de solicitar, la declaración de incompetencia del funcionario o reclamar la ilegalidad del acto, principalmente por incumplimiento de formalidades establecidas o por desviación de poder.

La Administración realiza o puede realizar actos discrecionales, siempre y cuando cumpla con los fines que la ley le señala y actúe dentro de ella.

Dichos actos, al igual que los reglados, tienen que someterse a la ley, a las normas legales; ambos tienen que regirse conforme a la norma que ya ha sido establecida previamente, pero en los reglados la ley señala de antemano, a la autoridad o funcionario, hasta dónde puede llegar; no existe ninguna elección por parte de ésta; está marcado el camino que debe seguir en forma precisa. En el acto discrecional se otorga una libertad de apreciación; la ley concede a la autoridad administrativa que dicta el acto, cierta amplitud para moverse, sin que ello suponga arbitrariedad, la cual no debe confundirse con arbitrio.

En estos actos, su contenido está en forma rigurosa predeterminada por una ley, ya que esa ley ha dejado a la Administración la libertad y discreción para la aplicación de la misma. Existen problemas que no necesariamente deben tener una solución única, y es entonces cuando la ley, explícita o implícitamente, concede a la Administración la posibilidad de aplicar su propio criterio al caso que surge, siempre tomando en cuenta que esta concesión no es para abusar de la ley, sino para respetarla.

Bonnard dice que "...el acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja

Bonnard dice que "...el acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder libre de apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, o en qué momento debe obrar, o cómo debe obrar, o, en fin, qué contenido va a dar a su actuación".<sup>32</sup>

"Por lo general, de los términos mismos que la ley use, podrá deducirse si ella concede a las autoridades una facultad discrecional. Así, normalmente, cuando la ley use términos que no sean imperativos, sino permisivos o facultativos, se estará frente al otorgamiento de un poder discrecional. Igual cosa ocurrirá en todos aquellos casos en que la ley deje a la autoridad libertad de decidir su actuación por consideraciones principalmente de carácter subjetivo, tales como las de conveniencia, necesidad, equidad, razonabilidad, suficiencia, exigencia de interés u orden público, etc., lo mismo que cuando en la ley se prevean dos o más posibles actuaciones en un mismo caso y no se imponga ninguna de ellas con carácter obligatorio".<sup>33</sup>

Por otra parte, Garrido Falla dice que la oposición tajante que puede considerarse existe entre acto discrecional y reglado hace tiempo fue suprimida. "Entender que el acto discrecional lo es por su naturaleza conduce inevitablemente a su confusión con el acto de gobierno".<sup>34</sup>

Así, hablar de acto discrecional no tiene sentido, ya que como categoría jurídico autónoma, no existe; lo que en realidad sucede es que al hablar de acto administrativo, dentro de la legislación vigente, en él se dan elementos discrecionales y reglados.

Así, pues, el acto discrecional se deduce de la imposibilidad de que una jurisdicción revisora que lo examine en su totalidad o en alguno de sus elementos - lo que no quiere decir que se declare incompetente -, esta imposibilidad se debe a una de estas causas: 1) Que se dé ausencia de reglamentación legal en una determinada materia y, por otra parte, y en relación con la misma, no pese sobre la actuación administrativa un principio prohibitivo. 2) Que de la estructura lógica de la norma jurídica (por ejemplo, las que consisten en juicios disyuntivos se desprenda una posibilidad de elección administrativa dentro de cuyo supuesto hay que incluir la llamada discrecionalidad técnica".<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup>BONNARD Roger, Précis Elémentaire de Droit Administratif, Ed. Societé Anonyme du recueil Sirey, Paris Francia, 1935, página 64.

<sup>33</sup>FRAGA Gabino, Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México D.F., 1946, página 246.

<sup>34</sup>GARRIDO FALLA, Lo Discrecional y lo reglado, Revista de Administración Pública No. 42, Madrid España, página 146.

<sup>35</sup>GARRIDO FALLA, Op. Cit., pag. 146

administrativo con elemento discrecional o reglado predominante, lo cual quiere decir que la autoridad administrativa actúa unas veces con mayor potestad discrecional y otras con predominio de lo reglado.

Tanto el acto discrecional como el reglado se encuentran subordinados a la ley, uno en una forma, otro en otra diferente, pero ambos lo están, ya que la Administración se manifiesta siempre subordinada a la ley, en un Estado de Derecho.

Resulta de esto que la función administrativa tiene como primer cometido el de poner en ejecución, ya sea las reglas abstractas, ya sea las decisiones particulares, o, de un modo general, todas las prescripciones o medidas cualesquiera decretadas por las leyes. Esta es la parte estrictamente ejecutiva de dichas funciones. Entre las medidas que son administrativamente aplicadas para la realización de los fines estatales deben figurar en primera línea aquéllas que han sido decretadas por la ley misma.

Si las leyes no han establecido por sí mismas las medidas que deben tomarse, no podrá ejercerse la acción administrativa -en segundo lugar- sino bajo la condición de no desconocer la legislación existente; habrá de mantenerse en los límites que resulten, bien del orden jurídico general establecido por la legislación, bien de las decisiones particulares emitidas por la vía legislativa. Esto implica especialmente que la autoridad investida de la potestad administrativa no podrá en ningún caso derogar por actos individuales.

La potestad discrecional y reglada de la Administración se encuentran contenidas dentro de la ley, no existiendo por tanto una línea de separación entre los actos discrecionales y reglados. En consecuencia, cuando la ley concede a la autoridad administrativa facultades discrecionales se refiere más a elementos del acto que a la integridad de la misma. Algunos autores piensan que pueden ser dichos elementos el motivo o el objeto del acto señalando que la ley otorgará discrecionalidad a la autoridad para juzgar si existe o no motivo para su intervención, pero que obliga a la autoridad a realizar un acto determinado, cuando se llega a la conclusión de que discrecionalmente el motivo existe, o bien puede suceder que la ley fije los motivos dejando en libertad a la autoridad competente para determinar el contenido de su actuación.

Por otra parte, no se debe olvidar que la Administración cuando usa su potestad discrecional tiene libre apreciación que nunca se puede convertir en arbitraria, ya que ésta se desenvuelve, dentro de los

Por otra parte, no se debe olvidar que la Administración cuando usa su potestad discrecional tiene libre apreciación que nunca se puede convertir en arbitraria, ya que ésta se desenvuelve, dentro de los principios de legalidad y de juridicidad.

La doctrina está de acuerdo en dicho punto de vista; es verdad que las autoridades administrativas pueden determinar cuándo y cómo deben de actuar, pero también mantiene como límite y guía, de su actuación, el principio de legalidad por una parte y por otra asegura el cumplimiento del mismo mediante el control jurisdiccional.

Como ya es sabido, el Consejo de Estado francés buscó el control jurisdiccional adaptando el fin del acto administrativo a las leyes, a través de la teoría de la desviación de poder, que no sólo es una garantía para la Administración, sino también otorga protección para el particular.

Las facultades discrecionales de la Administración han dado lugar a grandes conflictos ya que existe repercusión dentro de las garantías jurídicas del administrado; sin embargo, la administración tiene un control jurisdiccional que asegura que su actividad se desarrolle dentro del orden constitucional y bajo la ley.

Sayagués dice que la doctrina actual considera a los actos discrecionales no como una categoría de actos excluidos del contralor jurisdiccional sino que la realidad es la existencia de un cierto poder discrecional de la Administración, más o menos amplio según los casos, que se pone de manifiesto en la generalidad de los actos administrativos, por lo cual no hay razón de excluir, *a priori*, de todo recurso jurisdiccional a determinada categoría de actos.<sup>36</sup>

Con el poder discrecional, la Administración es juez del mérito de sus actos, y lo que fue conveniente adoptar o resultó oportuno decidir en un determinado caso puede no serlo en otro, aunque se trate de otro igual. Si la libertad de apreciación que posee la administración desapareciera, se convertiría en reglada. Algunos autores definen al poder discrecional como el apreciar en un margen determinado la oportunidad de las posibles soluciones a adoptar respecto a las normas administrativas a actuar, debiendo estar siempre inspirado en el interés público, sin que existan reglas fijas dando lugar a un criterio por parte de la Administración.

---

<sup>36</sup>SAYAGUÉS LASO Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Martin Bianchy Altuna, Montevideo Uruguay, 1953, página 406.

estos casos extremos, la potestad discrecional de la autoridad administrativa puede ser más o menos amplia y en consecuencia los actos administrativos son más o menos discrecionales, más o menos reglados, según sea el caso.

La mayor o menor discrecionalidad de la Administración se deriva de los textos constitucionales o legales, ya sea en forma implícita o de manera explícita.

La discrecionalidad se muestra como una facultad que se concede a la Administración. "Es simplemente un poder administrativo, frente a la ley, que hace independiente a la Administración, total o parcialmente, de un control judicial en su cumplimiento".<sup>37</sup>

Por lo dicho, se desprende que el acto discrecional es un acto administrativo como lo es el acto reglado, pero su diferencia radica en la potestad que la autoridad administrativa tenga para actuar.

#### **d). ACTOS ADMINISTRATIVOS Y DE GOBIERNO**

Como ya hemos visto con anterioridad, la separación que existe entre actos de gobierno y administrativos se originó dentro de la doctrina francesa de donde se extendió al derecho extranjero posteriormente.

Dentro de los textos legales la distinción existe y se distingue entre los actos administrativos y los actos de gobierno, porque estos últimos no son susceptibles de ser recurridos ante la autoridad judicial. La doctrina por su parte niega que esa base legal sea fundamento suficiente para establecer una diferencia entre dichos actos. En algunas ocasiones, dicha doctrina llega a afirmar que la discrecionalidad administrativa puede llegar a ser suficiente para solucionar por analogía, restringiendo el control judicial dichos actos.

#### **1) DENOMINACION**

Por otra parte y con respecto al concepto que se le debe dar a estos actos, la generalidad de los autores les llaman habitualmente como actos de gobierno o actos políticos.

La primera denominación ha sido atacada ya que se considera que actos de gobierno no son dichos actos, sino por el contrario gobierno

---

<sup>37</sup>SÁNCHEZ AGESTA Luis. Concepto Jurídico de Acto Político. Revista Homenaje a Pérez Serrano, Madrid España, 1959, página 187.

de gobierno o actos políticos.

La primera denominación ha sido atacada ya que se considera que actos de gobierno no son dichos actos, sino por el contrario gobierno comprende para dichos autores, la actividad de los tres poderes del Estado y adoptar esta denominación para dichos actos, la consideran incorrecta.

Sayagues Laso, con respecto al concepto de acto de gobierno señala que se incurre en "falta de oposición al contraponer el acto de gobierno al acto administrativo. En efecto, ello supone introducir en las clasificaciones de los actos estatales basadas en las formas y efectos de dichos actos, una distinción que toma en cuenta otro elemento distinto a su finalidad y objeto. "Los actos jurídicos del Estado pueden clasificarse en constituyentes, legislativos, administrativos o jurisdiccionales, tanto desde el punto de vista formal, como material, es decir, en razón de su forma o de sus efectos".<sup>38</sup>

Resultando de lo anterior que los actos de gobierno, para dicho autor, pueden ser constituyentes, legislativos, administrativos y jurisdiccionales en sentido formal y material.

No estamos del todo de acuerdo con el concepto anterior, pues, si bien, los actos de gobierno están sujetos al control constitucional, debemos de separar los actos políticos o de gobierno de todos aquellos actos que son producto de un control no sólo jurisdiccional, sino de cualquier control legislativo. Así, los actos de gobierno o políticos, son actos que emanan del poder ejecutivo, no sujetos al control jurisdiccional.

Otros autores consideran que la denominación que debe darse a dichos actos debe de ser la de actos políticos del Ejecutivo, ya que son producto de la función política que ejerce el ejecutivo.

Gascón y Marín considera que se debe utilizar de preferencia la palabra político y no la de gobierno, ya que de tal forma resulta más notoria la distinción entre los actos que comúnmente se denominan como políticos y los que no ofrecen duda de que se trata de actos administrativos, sin que baste la distinción en el aspecto puramente formal, puesto que ciertos órganos como el poder ejecutivo realizan actos de carácter político y administrativo.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup>SAYAGUES LASO Enrique, Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Martin Bianchy Altuna, Montevideo Uruguay, 1953, página 402.

<sup>39</sup>GASCON Y MARIN J., Op. Cit., página 192.

Para nosotros lo importante es conocer las diferencias que existen entre un acto de gobierno y uno administrativo, denominando al acto de gobierno ya sea como acto político o político del ejecutivo, o bien como aquí le denominamos acto de gobierno.

## II ) TENTATIVAS DE CONCEPTO

Las tentativas que se han formulado para tratar de llegar a una noción del acto político, tanto en el campo del derecho francés como en el de los demás países son innumerables; ya hemos visto a través de la historia el sinnúmero de tentativas que se han hecho para lograrlo.

Ducrocq establece que cuando debe distinguirse en la actividad del Estado una actividad de gobierno de una administrativa, la actividad de gobierno se refiere, según él, solamente a los órganos supremos del poder ejecutivo, y con la palabra gobierno se trata de señalar la parte más importante de las funciones atribuidas a esos órganos y al momento de esta actividad da impulso y dirección a toda la vida y acción del Estado en el interior y exterior del país, según su interés general. Por lo que se refiere a la Administración, dice se trata de una acción que se realiza para satisfacer las necesidades del Estado de acuerdo con las leyes y la dirección del gobierno. Siendo el gobierno la función de iniciativa y la administración la que recibe el impulso de esta dirección. Por tanto, el acto político tiene como característica ser la ejecución directa de una disposición formal de la constitución y el acto administrativo el ser el resultado de la ejecución de una ley ordinaria.<sup>40</sup>

La teoría anterior puede ser ampliamente discutida ya que muchas constituciones contienen disposiciones de naturaleza administrativa, por lo tanto, no se puede aplicar la teoría de Ducrocq, de forma total, puesto que los actos que se produjeran de la ejecución de dichas disposiciones de la Constitución, se tendrían que considerar como actos de gobierno, siendo en realidad actos administrativos, poniendo como ejemplo la facultad concedida al ejecutivo dentro de la Constitución de remover y nombrar al personal de la administración como la de dictar reglamentos de carácter ejecutivo.

A su vez, existen leyes ordinarias, de las cuales se engendran actos de gobierno, que escapan a los controles de fiscalización, tanto por parte del

---

<sup>40</sup>DUCROQ, Cours de Droit Administratif, Ed. Ancienne Librairie Thorin et Fils, Paris Francia, Tomo I, septima edición, 1897, página 22.

poder legislativo como judicial.

"Si el Jefe del Ejecutivo tiene, por su sola iniciativa, el poder de realizar cierto número de actos independientes de toda autorización legislativa previa, es porque ha recibido ese poder formalmente de la Constitución. Al conferírsele, la Constitución lo ha relevado de la obligación de esperar sus impulsos de los textos legislativos, o más exactamente, ha creado para él cierta esfera de atribuciones que es precisamente la esfera del gobierno, en la cual ocupa dicho jefe del Ejecutivo una posición constitucional análoga a la del legislador, en el sentido de que, al igual que el cuerpo legislativo, toma directamente de la Constitución misma sus poderes referentes a estas atribuciones. Ocurre así con todos los poderes concedidos al Presidente por la Constitución, además de su función administrativa de ejecución de las leyes".<sup>41</sup>

Esto trae como consecuencia que el legislativo no puede restringir los poderes de gobierno que posee el jefe del Ejecutivo. Así, vista la función gubernamental, existe completamente libre de subordinación a las leyes, siempre y cuando el jefe del Ejecutivo actúe dentro del marco jurídico libre de movimiento que le establece la Constitución.

Jellinek, también, por su parte, alude al acto de gobierno diciendo que junto a la potestad que realiza la autoridad administrativa de ejecución de las leyes y bajo los preceptos legislativos existe otra potestad autónoma superior a la de los permisos legislativos que es un poder verdaderamente de gobierno.<sup>42</sup>

Sánchez Agesta por su parte considera que "Los actos de Gobierno que hayan de ser enjuiciados desde los principios del orden constitucional, son actos políticos. Que no es lo mismo decir, como es frecuente, que son actos políticos aquéllos se fundan directamente en la Constitución. La Constitución como ley suprema, contiene múltiples preceptos que son aplicables directamente por el gobierno, por el administrado e incluso por el juez, sin que su aplicación, interpretación o violación constituya un acto político".<sup>43</sup>

Este último considera actos de Gobierno en un sentido más amplio que actos políticos; en realidad no se sabe definitivamente cuándo se trata de un acto administrativo y cuándo de un acto político.

---

<sup>41</sup>CARRE DE MALBERG. Op. cit., página 483.

<sup>42</sup>JELLINEK Georg., Teoría General del Estado, Ed. Albatros, Buenos Aires Argentina, 1954, página 330.

<sup>43</sup>SÁNCHEZ AGESTA, Op. Cit., página 201.

una dirección administrativa.”<sup>44</sup>

No podemos considerar a los actos políticos dentro de la noción de soberanía, pues, esta noción no sólo abarca el poder ejecutivo, sino toda la actividad del Estado en su conjunto, y para nosotros los actos políticos son actuaciones únicamente del poder ejecutivo. Además, tanto derecho tiene el poder ejecutivo, como el judicial, como el legislativo, para invocar su carácter de soberanos. Así, el ejecutivo invoca su carácter de soberano para realizar actos políticos y salir fuera del control jurisdiccional, también el poder jurisdiccional puede invocar su carácter de soberano para impugnar dichos actos.

Fraga, por su parte, señala que la nota que caracteriza los actos políticos es “bien porque procede de un poder con su carácter de órgano político en sus relaciones con los demás poderes o entidades estatales, o bien porque por medio de él se afecta un derecho político de los ciudadanos”.<sup>45</sup> “...lo que les da un sello especial es el elemento formal de emanar de un órgano político”.<sup>46</sup> “Para poder precisar conceptos, creemos necesario indicar que el Poder del Ejecutivo puede apreciarse bajo un doble aspecto: como Poder político y como Poder administrativo”.<sup>47</sup> “El Ejecutivo, en su aspecto de Poder Político se define por la situación que guarda dentro del Estado, con relación a éste y a los demás Poderes en que se divide el ejercicio de la soberanía.” “La situación del Ejecutivo como Poder administrativo se define por la relación con la ley que ha de aplicar en casos concretos”.<sup>48</sup>

#### e) SUSPENSIÓN DE LOS ACTOS POLITICOS.

Se ha tratado de inutilizar o suspender la existencia de los actos de gobierno. Ya con anterioridad se estableció que algunos autores consideran a los actos de gobierno como discrecionales, pero también demostramos anteriormente que en realidad los actos discrecionales, pueden ser tanto administrativos como de gobierno.

Según Duez, la teoría del acto de gobierno debe desaparecer, señalando la existencia de actos administrativos parcialmente reglados y parcialmente discrecionales, escapando al control del principio de legalidad en lo que se refiere a su parte discrecional, y rigiéndose por ese

---

<sup>44</sup>BIELSA Rafael. Derecho Administrativo. Ed. Roque Depalma. Buenos Aires Argentina. 5a edición. Tomo 5. 1957. página 546.

<sup>45</sup>FRAGA Gabino. Op. Cit.. página 63 y ss.

<sup>46</sup>FRAGA Gabino. Op. Cit.. página 63 y ss.

<sup>47</sup>FRAGA Gabino. Op. Cit.. página 63 y ss.

<sup>48</sup>FRAGA Gabino. Op. Cit.. página 63 y ss.

control en lo que se refiere a su parte reglada. El poder discrecional que posee la administración no puede desenvolverse fuera del principio de legalidad; jamás por considerarse el acto administrativo como discrecional se le puede permitir que se actúe fuera del orden jurídico. Acto administrativo, reglado o discrecional, o acto político, todos deben ser realizados dentro del principio de legalidad y orden jurídico.

Para algunos autores, el control del poder discrecional, en el Consejo de Estado francés lo establece tomando en cuenta tres situaciones distintas:

1o.- La obligación del órgano administrativo al dictar un acto, en ejercicio de su poder discrecional, de examinar las circunstancias de hecho que dieron origen al mismo.

2o.- El exceso de poder. Esto ocurrirá cuando el órgano administrativo, que tiene un poder discrecional, al rechazar una petición, lo haga dando un motivo que es reconocido como jurídicamente inexacto. Su decisión, en este caso, está viciada de exceso de poder negativo.

3o.- La renuncia al ejercicio de un poder discrecional. Es lo que ocurre cuando el órgano administrativo, en lugar de ejercer su poder discrecional, recurre a un órgano consultivo para obtener su parecer y dicta una resolución con esta base.

Vedel, con otro punto de vista, considera que los actos políticos no existen y que no pueden dar lugar a ningún recurso jurisdiccional por motivos que surgen del juego normal de las reglas del contencioso-administrativo; por lo cual señala que:

1o.- La mayor parte de los actos políticos no pueden dar lugar a recurso contencioso por la razón de que no son realizados por el poder ejecutivo en virtud del artículo 47 de la Constitución de su país. Tal ocurre con los actos relativos a las relaciones del gobierno con el parlamento: proyecto de leyes, clausura de sesiones, decretos de convocatoria del parlamento a sesiones de prórroga o sesiones extraordinarias, etc. Lo mismo sucede con los actos relativos a la conclusión, a la interpretación o a la aplicación de tratados cuando esa aplicación da lugar a cuestiones de derecho internacional o a decretos de indulto.

2o.- El que se rechace todo recurso con respecto a los actos o hechos de guerra, cuando éstos han perjudicado a los franceses, no se explica

por naturaleza internacional de las relaciones, sino de la manera siguiente: el legislador ha intervenido para asegurar la reparación de los daños materiales y personales resultantes de la guerra. Si no existe una legislación especial es que el legislador ha entendido que debe rehusarse toda reparación. Luego, la inexistencia de un recurso se relacionará, no con la teoría de los actos políticos, sino con la voluntad tácita del legislador.

3o.- El Consejo de Estado en su jurisprudencia, admitía el recurso contencioso en los casos de proclamación del estado de sitio, cuando fuera hecho por una autoridad administrativa, y en lo relativo a la aplicación de los tratados cuando no se consideren las relaciones internacionales.

4o.- Las medidas de orden interior no quedan fuera del conocimiento de los jueces administrativos sino en virtud del adagio "De minimis non curat praetor". No pueden justificar por sí solas la teoría del acto político.

5o.- Se comprende por qué se podrá hablar en otra época del acto político como noción que no se encontraba en el ordenamiento. Esto significa que no existe razón para considerar como una categoría autónoma la lista de actos sustraídos a todo recurso contencioso, ya que los elementos que componen esta lista están sustraídos de todo recurso por razones que no tienen nada de misteriosas.

Admite este autor un cierto fondo de verdad en la teoría de los actos políticos, el cual resulta de que el Consejo de Estado francés interpreta la regla que le permite conocer las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno y las relaciones internacionales de una manera mas prudente que la que aplica para la interpretación de otras reglas relativas a la materia contenciosa.

García de Enterría señala que no existen los llamados actos políticos; sin embargo, establece la existencia de dos tipos de actos que son completamente diferentes a los administrativos, los producidos en las relaciones internacionales y los actos de relación interconstitucional de los órganos superiores. Más adelante dice que "La exención de la jurisdicción contenciosa de estos dos tipos de actos es una consecuencia rigurosa de que, en efecto, no son actos de la Administración y no están, por lo mismo, sujetos al Derecho Administrativo. De ahí que no se trata de consagrar una inmunidad jurisdiccional de la Administración, por el simple motivo de que no es la Administración quien los realiza, ni una excepción a la regla de la competencia general de la jurisdicción

contenciosa, porque ésta limita constitutivamente sus poderes a fiscalizar los actos de la Administración".<sup>49</sup> Tan no es una inmunidad jurisdiccional la exclusión de esas dos especies de actos, que justamente, los mismos son residenciables ante otras jurisdicciones con plena normalidad; los actos de relación internacional, ante los órganos jurisdiccionales internacionales, y los actos constitucionales ante los tribunales competentes.

Posteriormente, este mismo autor señala, que él considera como actos políticos aquéllos en los cuales la Administración, en cuanto trata cuestiones de orden público, puede obrar sin límite legal alguno; es lógico que respecto a este concepto de acto de gobierno o político, considere jurídicamente inadmisibles su existencia y que proponga su desaparición.

Este autor cita a Vedel y Rivero como exponentes en el derecho francés de esta teoría de supresión del acto de gobierno, siempre excluyendo las relaciones Gobierno-Parlamento y las relaciones internacionales las cuales "por no proceder de la Administración no son actos administrativos verdaderamente".<sup>50</sup> Entonces ¿qué son?

El referido autor ataca la existencia de los actos de gobierno o políticos; sin embargo, no da ninguna explicación de su inexistencia, además de considerar a dos tipos de actos, como son las relaciones Gobierno-Parlamento y las relaciones internacionales fuera del concepto de acto administrativo, y las cuales no se encuentran sujetas a revisión alguna, siendo así que solo las excluye, sin darles ninguna denominación.

Se apoya en la teoría francesa que, como ya vimos, trata de destruir la teoría del acto político sin que, en realidad, lo logre del todo.

En síntesis, podemos señalar que para el autor Aurelio Guaita esto actos no son impugnables por tribunal alguno.

## 2.- PROPUESTA JURIDICA DE CONCEPTO

Acto emanado del poder ejecutivo por medio de sus órganos jerárquicos superiores, en ejercicio de sus funciones gubernamentales, por virtud del cual se establece una directriz para la vida del Estado o bien se resuelve un asunto de suma importancia estatal, relacionado con la estructuración (actividad conformadora), o con la salvaguarda (actividad conservadora) de la Sociedad, cuya acción repercute en la esfera de derechos de la ciudadanía a través de actos administrativos

---

<sup>49</sup>GARCÍA DE ENTERRIA. Op. Cit., página 188.

<sup>50</sup>GARCÍA DE ENTERRIA Op. Cit., página 191.

posteriores, individuales o generales que lo desarrollan, estando sustraído a los controles jurisdiccionales.

## **DESGLOSE DE LA PROPUESTA**

"Acto "Manifestación de la voluntad de un sujeto de derecho, que en este caso es un órgano estatal.

"...emanado del poder Ejecutivo": Entendemos por poder ejecutivo dentro de cada Estado, según ha quedado ampliamente justificado, el conjunto de órganos estatales que principalmente, mas no de manera exclusiva, realizan la función ejecutiva, es decir, lo que no es Legislativo ni Judicial.

"...órganos jerárquicos superiores": No cabe dar unos caracteres concretos de estos órganos, puesto que varía de unos a otros sistemas con base en sus normas. Será el que se encuentre en la parte mas alta de la organización estatal.

"...en ejercicio de sus funciones gubernamentales": La función ejecutiva se descompone en dos aspectos fundamentales: a) La función de gobierno; b) La función puramente administrativa. Los actos de que nos venimos ocupando corresponden a la primera de las esferas mencionadas.

"...por virtud del cual se establece una directriz fundamental para la vida del Estado, o bien se resuelve un asunto de suma importancia estatal": Dentro de las funciones gubernamentales desempeñadas por el órgano supremo del poder ejecutivo, nos referimos a aquéllas, que afectan al núcleo esencial de la estructura o actividad del Estado, encontrándonos dentro del área de los actos de gobierno. De ahí que hablemos de directriz fundamental o de resoluciones de alto interés estatal. Se trata de un elemento con ciertas cualidades, que contempla situaciones concretas en el tiempo y en el espacio. En términos generales y meramente aproximativos, cabe señalar que se trata de "lo más importante para la sociedad".

"...relacionado, con la estructuración (actividad conformadora), o con la salvaguarda (actividad conservadora), de la Sociedad": Según Forsthoff<sup>51</sup>, la actividad de la Administración, por sus efectos, puede ser de dos clases:

a) Actividad conservadora de la Sociedad, es decir, aquella medida

---

<sup>51</sup>FORSTHOFF Ernest. Tratado de Derecho Administrativo. Madrid. Instituto de Estudios Jurídicos. Madrid España. 1958.

que tiende a mantener a la Sociedad tal como es (policía administrativa, sanidad, etc.)

b) Actividad conformadora de la Sociedad, cuyo fin es transformar a la Sociedad, en alguno de sus aspectos, para alcanzar un orden que se estima mejor.

"...cuya acción repercute en la esfera de los derechos de la ciudadanía a través de actos administrativos posteriores, individuales o generales que lo desarrollan". La repercusión del acto de gobierno respecto de los administrados, y su trascendencia jurídica se logran a través de otros actos concretos y de menor intensidad, normalmente actos administrativos, que son complemento del acto de gobierno y que, a diferencia de los primeros, sí estarán sometidos a control jurisdiccional.

"...estando sustraído a los controles jurisdiccionales": Para evitar que los intereses supremos del Estado puedan ser modificados por simples intereses particulares, en todos los sistemas legislativos son substraídos del conocimiento de los tribunales. Con ello, se busca salvaguardar, al mismo tiempo, la separación e independencia de los poderes del Estado, y las medidas de suma importancia.

En resumen, el concepto queda acotado, respecto de sus afines, desde varios puntos de vista, a saber:

1o.- Por el sujeto del cual emana el acto de gobierno (ese órgano de máxima jerarquía entre los que constituyen el poder ejecutivo).

2o.- Por su contenido: Siendo éste el propio de la función gubernamental y dentro de ésta, de calificada importancia estatal y social.

3o.- Por su eficacia: dado que se produce mediante actos administrativos que lo desarrollan.

## CARACTERES

1o.- Es un acto individual: Se dicta en una coyuntura concreta y carece de la nota de generalidad.

2o.- Estatal: Emanado de un órgano de máxima jerarquía.

3o.- Gubernamental: En el sentido señalado.

4o.- De alta importancia: Virtud de afectar intereses generales de las personas dentro de un núcleo social.

5o.- Conformador o conservador: De la Sociedad en la forma señalada

con anterioridad.

6o.- Discrecional: Los actos de gobierno son la válvula por donde escapa, en algunas ocasiones, la necesidad legítima de la Administración en ciertas situaciones, donde el interés del Estado y de la Sociedad se determinan por medio de una determinación en base a facultades concedidas por la Constitución.

7o.- Constitucional: Sin que suponga una exclusión a los principios de legalidad y por lo tanto, dentro de un orden jurídico. Porque tal discrecionalidad está expresada en la propia Constitución y, por tanto, se actúa según ella y no en contra de la misma.

8o.- Excluidos del control jurisdiccional: Puesto que pretende beneficiar a la colectividad y no a intereses particulares.

## **CAPITULO IV**

El presente capítulo tiene por objeto dar a conocer algunos de los actos políticos y de gobierno que han tenido un impacto considerable, dentro de la economía mexicana, en los últimos cincuenta años.

Como es claro para nosotros, muchos de los actos políticos que se suscitaron en nuestro país, no tuvieron un impacto en la economía nacional, sin embargo, influyeron en la vida social a grado tal que deterioraron algunas de sus instituciones y crearon desconfianza en las mismas.

En virtud de lo anterior, analizaremos la situación económica que vivió nuestro país durante los últimos cincuenta años, buscando sintetizar, de manera breve y de la mejor forma posible, dicho análisis, para después proceder, con un estudio más profundo, sobre algunos de los actos políticos y de gobierno más relevantes económicamente hablando.

En el año de 1947 se inicia el periodo del primer presidente civil electo en México; así pues, y en lo que respecta al campo de la economía, podemos señalar que, para ese mismo año, México se encontraba dentro de un rezago económico. Dicho rezago no procedía de factores internos, era consecuencia de la recesión que giraba entorno de la economía norteamericana, la cual siempre ha tenido repercusiones dentro de la nuestra, de tal forma, que la inflación interna de México entre los años de 1941 a 1946 oscilaba en el 9.86% anual promedio, sin embargo, el peso tuvo una paridad fija con el dólar de 4.85 pesos por dólar. No fue posible mantener esta paridad a consecuencia de la fugas de capital y del uso de líneas de crédito para contrarrestar los efectos en las mismas. En el año de 1949 la paridad peso dólar se fijó en 8.65. Entrado el año de 1950 México presenta un crecimiento real del PIB del 9.9%, lo anterior se encontraba íntimamente ligado a la compra de productos mexicanos derivado de la guerra en Corea. Este crecimiento no se pudo sostener y para el año de 1952 el crecimiento real del PIB se reduce a una tasa del 4.0%.<sup>52</sup>

Es importante incorporar la realidad histórica de nuestro país, siendo inevitable el mencionar la grave corrupción que se vivió durante el periodo 1947-1952, lo cual trajo consigo un estado de descontento entre las personas de clase más desfavorecida, que dio como resultado una serie de movimientos de carácter social proletario.

Durante el sexenio de Adolfo Ruiz Cortinez y particularmente en el año

---

<sup>52</sup> Cifras: ORTIZ MENA Antonio. El desarrollo Estabilizador: reflexiones sobre una época. Ed. Fondo de Cultura Económica, México D.F., primera impresión 1998, página 36

de 1954, México sufriría una devaluación, pasando la paridad peso dólar de 8.65 a 12.50. Lo anterior tuvo como consecuencia que se iniciara la búsqueda por dar crecimiento a la economía mexicana, a través de medidas que dieran relativa estabilidad. Es importante mencionar que dentro de ese sexenio, la economía no dejó de crecer, observando en el último año del periodo presidencial de Don Adolfo una tasa del crecimiento real de PIB de 5.3%. De todos modos, México se encontraba inmerso en una delicada situación político-social.

La situación mencionada generó que en los años sesenta se lograra dar un crecimiento real a la industria y a la formación de capitales, beneficiando al sector obrero a través del incremento en empleos y salarios, sin importar la firmeza gubernamental con la cual se lograran dichos objetivos.

De tal forma que, durante los periodos de López Mateos y de Díaz Ordaz, tuvieron lugar lineamientos y políticas económicas (no necesariamente sociales) que ayudaron no sólo al crecimiento industrial del campo sino al del país en general. Las mencionadas medidas posteriormente recibieron el nombre de desarrollo estabilizador, mismo que dio como resultado un nivel de vida más alto a la población mexicana.

Durante la cúspide de dicho programa económico, y siendo presidente el licenciado Gustavo Díaz Ordaz, en el año de 1968, tuvo lugar un estallamiento de movimientos sociales generados quizás por la fuerte represión. Lo anterior modificaría, en la década de los años setenta, las relaciones sociales con el gobierno mexicano; y, el sucesor de Díaz Ordaz, aplicaría un nuevo proyecto económico, que detendría el desarrollo económico de México.

Quiero aclarar que, durante el sexenio del licenciado Gustavo Díaz Ordaz, tuvieron lugar una serie de movimientos colectivos de índole social, como lo fue el movimiento de médicos, y el estudiantil. Éstos engendraron cambios radicales dentro de las políticas y lineamientos de gobiernos posteriores, pero el orden impuesto por dicho presidente, lejos de disminuir, aumentó el crecimiento en la economía mexicana, siendo así que el licenciado Díaz Ordaz dejó a México en un estado de tranquilidad total, con una inflación anual promedio del 2.76%, semejante al 2.28% del presidente Adolfo Ruiz Cortines, y nada comparable con la de su sucesor, que sería de alrededor del 12.83% anual.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup>Cifras: Banco de México. INEGI. Estadísticas Históricas de México. t. II. México. 1994. Fuente. ORTIZ MENA Antonio. Op. Cit., página 50.

Así pues, el licenciado Luis Echeverría, heredó una administración con finanzas públicas sanas y con un progreso estable, pero sus políticas y lineamientos, tuvieron como resultado en nuestra economía, un alto índice de desempleo, un fuerte retraso en las ramas educativa, médica, sanitaria, y de vivienda, un crecimiento incontrolable de las ciudades debido a la migración del campo a la ciudad, la cual a su vez fue motivada por un rezago en las tareas del campo. Lo anterior, ocasionaría en el futuro, un estancamiento en la autosuficiencia con que se contaba en los primeros años de la década de los setenta en materia alimenticia.

Todo lo descrito, dio origen a que el pueblo mexicano tuviera como resultado en su economía personal, una disminución en el poder adquisitivo de la moneda, siendo así, que obreros y campesinos no obtenían los bienes y servicios necesarios para su sano desenvolvimiento. La clase media se endeudó, de forma insospechada, con el propósito de adquirir los bienes y los servicios a los cuales ya no podía aspirar, si no era por la vía del endeudamiento. En cuanto a la clase alta, ésta se volvió más estrecha, sin embargo, la situación económica del país, permitía que invirtieran sus capitales, aunque el campo de inversión era, también, más delgado cada día.

En lo que respecta al sexenio de José López Portillo, el cual se enmarca dentro de los años setenta y principios de los ochenta, podemos señalar un grave error dentro de la economía mexicana, esto es: el pensar que el petróleo podía substituir todas las insuficiencias en materia de producción.

Durante dicha administración, una venta masiva de petróleo, creó un crecimiento en las exportaciones de dicho producto de 1977 a 1988 de 13.9 veces mayor, pasando de 993.5 a 13,827.5 millones de dólares, lo cual, dio como resultado, una aparente estabilidad económica, generando una entrada fuerte de divisas, tanto por la venta de la materia prima, como por el endeudamiento basado en la solicitud de créditos al exterior, creyendo que los precios récord que registraba el petróleo se mantendrían el tiempo suficiente para que México pudiese efectuar los pagos sin problema alguno. Los mexicanos, debíamos, en ese periodo, aprender a administrar la abundancia. Sin embargo, y lamentablemente, esto no se dio de esa manera y, para fines de 1982, siendo presidente Miguel de la Madrid, la situación económica del país era difícilmente superable, dado que el crecimiento real del PIB anual promedio era de sólo 0.34 %, con una tasa de desempleo que se duplicaba con relación al año anterior; por si esto fuese poco, la devaluación de la moneda era de

un 500% y con una inflación anual promedio de 92.88%. La población total del país paso de 41 574 184 millones de personas en 1970, a 66 846 833 millones de personas en 1980.

Obviamente, se dio nacimiento a una insuficiencia en el ahorro interno, aunado a la falta de competitividad del aparato productivo nacional, y un desequilibrio en materia industrial, comercial y de las tareas del campo.

En virtud de la precaria situación en la que se encontraba la economía del país, se creó una nueva estrategia por parte del licenciado Miguel de la Madrid, la cual tenía por objeto un cambio radical en dicha situación. La mencionada estrategia no tuvo resultados sanos, consistía en desincorporar la industria paraestatal que no fuese estratégica, impulsar las exportaciones no petroleras, fortalecer el mercado interno y reactivar selectivamente la inversión pública.

Es importante mencionar el hecho de que, al final de este periodo presidencial, tuvo lugar un rompimiento dentro de las relaciones entre las personas que conformaban la esfera política del Partido Revolucionario Institucional, gestándose así, un grupo político fuerte y vigoroso denominado Partido de la Revolución Democrática.

En los años venideros y tras de unas elecciones poco claras, entró a la presidencia el licenciado Carlos Salinas de Gortari que, lejos de dar un bienestar social a la población mexicana, le dio una falsa idea sobre el crecimiento económico que se vivía, pareciendo así que México se recuperaba como ninguna otra economía en vías de desarrollo. Al llegar la "cruda realidad", el mexicano ya no podía adquirir con el valor de la moneda los bienes y servicios que había estado consumiendo, los cuales, en su mayoría, eran de procedencia extranjera. Las importaciones crecieron a niveles insospechados, incluso en el extranjero pareciese como si nuestra moneda hubiese tenido un nivel adquisitivo alto, el mexicano de la clase media y alta podía viajar y adquirir dichos bienes por un precio semejante e incluso más bajo en economías del primer mundo, sin embargo, al terminar dicha administración, los productos antes mencionados costaban cuatro veces más de lo que había venido pagando el pueblo de México.

El presidente Carlos Salinas de Gortari, declaró en comparencias, que nuestro país tendría, a través de la continuación de los cambios estructurales, un crecimiento en las exportaciones y en el mercado interno, el cual favorecería a los empresarios y protegería a los trabajadores multiplicando la generación de empleos que, dentro de la

década de los noventa, tendrían su más alto crecimiento en la historia de México, buscando así la modernización de nuestras instituciones y una lucha incansable por disminuir el índice inflacionario.

Durante dicha administración cabe destacar los acuerdos comerciales entre México y otras naciones, realizados con el propósito de no quedarse fuera de los mercados internacionales. Estos acuerdos incluían la venta masiva de la industria paraestatal, instituciones financieras, etc. Del año de 1988 a 1992 se desincorporaron 362 entidades no estratégicas con la idea de fortalecer la acción del Estado y permitir a los particulares su participación en el progreso de la Nación. Es increíble el hecho de que, en un periodo de 13 meses, se realizó la venta de todo el sistema bancario y que, en promedio, se vendió un banco cada tres semanas, totalizando en 18 instituciones bancarias.

Al final del sexenio salinista, en el año de 1994, por razones políticas, así como por una realidad social, se da a conocer un movimiento indígena armado en México, el cual, hoy en día, se ha buscado terminar a través de la inyección de capitales provenientes de programas de gasto social.

En verdad es aún joven el gobierno del presidente Ernesto Zedillo para ser analizado como un hecho histórico, y claro está, que el país vive un momento difícil, en el que nuestro gobierno "fuerte", con "decisiones totalitarias" y donde el "poder presidencial" no es cuestionable ha terminado. Vivimos hoy un México totalmente contrario al México de los años cincuenta, sesenta e incluso setenta y parte de los ochenta. Hoy, la figura presidencial se encuentra deteriorada casi en su totalidad, el pueblo Mexicano no logra ver una verdadera toma de decisiones por parte del ejecutivo, un verdadero fraude en las instituciones financieras de nuestro país que acrecienta las deudas de los mexicanos considerablemente, y un poder ejecutivo inmóvil ante determinada situación.

En verdad, desde que dio inicio la presente administración, México ha estado bajo el techo y el subsuelo de la incertidumbre, tanto en materia económica como social, política, cultural, seguridad, alimentación, asistencia...

No conocemos las consecuencias finales del gran endeudamiento que ha sufrido nuestra nación. Desde el momento en que se inició el sexenio se dio un golpe económico que dejó a más de treinta millones de mexicanos en la pobreza extrema, angostó al mínimo la clase media y

golpeó fuertemente a la clase alta, provocando la caída y quiebra de empresas de todo tipo.

Existen algunos, y cada vez menos mexicanos que se enriquecen de forma extraordinaria, México tiene hoy la misma cantidad de billonarios en dólares que países de primer mundo como lo es Francia, sin embargo, el ingreso de la familia mexicana promedio no es suficiente ni siquiera para satisfacer las necesidades alimenticias básicas. México vive hoy uno de sus peores momentos en materia de seguridad pública. Con relación a la economía podemos mencionar que los recortes al gasto público demuestran la grave situación y, sin embargo, seguimos a la expectativa.

\* \* \*

A continuación destacaremos algunos de los actos políticos y de gobierno que, durante el sexenio del presidente Miguel Alemán Velasco, tuvieron impacto, destacando que se trata de actos con trascendencia económica.

#### **1947-1952**

Como sabemos uno de los principales actos de gobierno de todos y cada uno de los presidentes en México, es el poder establecer los lineamientos y políticas por las que habrá de regirse la economía de nuestro país, a la cual, deberán alinearse todos y cada uno de los elementos interrelacionados al estado. Así pues, podemos señalar que dentro del régimen alemanista se buscó una "política económica que no fuera ni inflacionista ni deflacionista, pretendiendo conciliar el fomento a la producción con el control de la inflación",<sup>54</sup> haciendo hincapié en que el Estado daría apoyo a la producción de bienes agrícolas e industriales. Dicho sistema iría acompañado de un fuerte proteccionismo. (Notemos aquí otro acto de gobierno, que es el implantar mecanismos que detengan la entrada de productos extranjeros a través de la imposición de licencias previas a las importaciones, así como el aumento en aranceles a los productos de dicha procedencia, con el fin de regular la economía nacional.)

Como mencionamos anteriormente se busca dar crecimiento en materia agraria, siendo así que, el licenciado Miguel Alemán Valdés, da continuidad a las obras realizadas dentro del periodo presidencial de Manuel Avila Camacho en cuanto a obras hidráulicas; como lo fueron las grandes presas de "Alvaro Obregón, Miguel Hidalgo y Falcón; con las

---

<sup>54</sup>MEDINA Peña, Luis. Hacia el Nuevo Estado, México 1920-1994. 2da edición. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. D.F., página 135.

cuales triplicaron la capacidad de almacenamiento de agua para riego”.<sup>55</sup> Lo anterior aunado a la construcción de canales y otros sistemas de irrigación. Dejemos en claro que es una de las facultades del presidente el continuar o no con las obras de su antecesor presidencial.

Continuando el análisis de la situación agraria en México, señalemos que Miguel Alemán Valdés dio lugar a cambios trascendentales en legislación de la materia, éstos a su vez dieron lugar a fuertes descontentos por parte de los campesinos y, por ende, la pauta en la búsqueda de organizaciones campesinas en defensa de sus derechos. Uno de los más importantes es aquel que otorga facultades demasiado amplias al presidente, de tal forma que en el año de 1950, el día 29 de noviembre, se publica un reglamento con relación al artículo 173 del Código Agrario, el cual establecía: “sólo el presidente de la República -previo juicio del departamento correspondiente- queda facultado para privar de sus derechos a los ejidatarios”.<sup>56</sup> Como vemos, aquí se da una facultad al presidente demasiado amplia y, para hacer clara esta situación, apuntemos como dato casuístico el hecho de que, por esas fechas en el Distrito Federal, se realiza, dentro de terrenos que habían sido propiedad de ejidatarios, un novedoso campo de golf. Las facultades presidenciales en materia agraria eran tan amplias que encontramos innumerables actos de gobierno aparejados a intereses personales.

Uno de los grandes proyectos en materia social-educativa fue la creación de la Ciudad Universitaria, la cual se creó en búsqueda de proteger la autonomía de la máxima casa de estudios, creyendo en un principio que las instalaciones eran excesivas y que era casi imposible que con el paso del tiempo éstas llegasen a utilizarse al 100% de su capacidad.

Podemos ver que el presidente buscó otorgar los recursos suficientes a un proyecto de tipo social para beneficio de la población mexicana.

Es cierto que en materia de industria Miguel Alemán Valdés dio a México un crecimiento real que daría la pauta a un mejor nivel de vida a la población, pero que traería consigo una serie de movimientos de tipo social. Apuntemos que cualquier cambio en el que se involucre a un cúmulo de personas, trae consigo una serie de acontecimientos de toda índole (políticos, sociales, económicos etc.).

---

<sup>55</sup>ORTIZ Mena, Antonio. *El Desarrollo Estabilizador: reflexiones sobre una época*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F., 1998, página 34.

<sup>56</sup>LÓPEZ Gallo, Manuel. *Economía y Política en la Historia de México*. Ed. El Caballito. 4ta Edición. México D.F., 1988, páginas 509 y 510.

Siendo así que, en ejercicio de sus facultades, el ejecutivo podrá crear, por considerarlo necesario, comisiones especiales para determinados asuntos como lo fue el de los ferrocarrileros, donde el mal manejo de las relaciones administrativo-laborales tuvieron consecuencias de carácter nacional. Y, en donde "con carácter de urgente se designó una comisión integrada por representantes de las Secretarías de Hacienda y Comunicaciones, del Sindicato de Trabajadores de Ferrocarrileros y de la Gerencia de los Ferrocarriles Nacionales para buscar un equilibrio en su situación financiera".<sup>57</sup> Vemos aquí -como mencionábamos- un acto en el cual el presidente considera necesario la creación de una comisión con el propósito de solucionar un conflicto dentro de una de las empresas más importantes de nuestro país. Dichas comisiones, una vez que han cumplido su objetivo desaparecen, pero dejan la pauta del uso de facultades presidenciales por una situación de extrema urgencia.

La industria petrolera en México también enfrentó cambios radicales dentro de sí, motivados por decisiones gubernamentales. Recordemos que la industria petrolera en México se encontraba dentro de una difícil situación laboral por distintas cuestiones, como lo era el que se debía o no crearse una nueva sección del sindicato, mayores prestaciones en el contrato colectivo, nivelación de sueldos y salarios... Al no darse una solución a dichos problemas durante el periodo de Manuel Avila Camacho, Miguel Alemán Valdés resolvió los conflictos.

Notemos la delicada situación de la empresa que, al haber sido tomada con anterioridad por líderes sindicales y no existiendo un entendimiento entre ellos y las autoridades en materia laboral, el presidente, a fin de evitar cualquier tipo de sabotaje u ocupación de oficinas, hace que el ejército tome las instalaciones, despidiendo a todos los líderes del movimiento del sindicato.

Dentro del nuevo orden puesto, la empresa petrolera crece, a lo largo del sexenio del presidente Miguel Alemán, a una producción de más de 451 millones de barriles, cifra muy superior a la del presidente anterior que fue de casi 300 millones de barriles. Observemos aquí un acto de gobierno con repercusiones políticas como el uso de la fuerza pública, por parte del ejecutivo, con el fin de salvaguardar el orden dentro de la "industria estratégica".

Otra de las ramas industriales que crecen en dicho periodo es la

---

<sup>57</sup>FERNÁNDEZ Santillan. José. Política y Administración Pública en México. Ed. INAP. primera edición, México D.F., 1980, página 80.

siderúrgica, que muestra un avance significativo ya que, de estar produciendo 4,341 toneladas, la empresa Altos Hornos de México, pasa a producir para el año de 1952: 135,000. A su vez, la industria eléctrica tiene un crecimiento del 8.1% anual.

No olvidemos que dentro del periodo del presidente Miguel Alemán Valdés tuvo lugar la nacionalización de las empresa telefónicas, hecho que se manejó en estupendas condiciones, puesto que, si bien se presentaron algunas quejas y opiniones en contrario, al final de las negociaciones, las partes involucradas se encontraban satisfechas con la determinación del gobierno por adquirir dicho sector que fue considerado de suma importancia para el sano crecimiento del país.

Ahora bien, el sistema económico de Miguel Alemán busca crear empresas que tengan por objeto dar un crecimiento sostenido así como, también, un beneficio social a la población a través del trabajo y del buen desarrollo de las mismas, lo cual "presupone una estrecha vinculación con el sector empresarial para entrelazar el proceso de industrialización"<sup>58</sup> y crea empresas como lo fueron el Departamento de la Industria Militar, el Banco Nacional Cinematográfico, el Ingenio Independencia, S.A., Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial, Industria Petroquímica Nacional, Henequen del Pacífico S.A. de C.V., Patronato del Ahorro Nacional, Instituto Nacional de la Juventud Mexicana, Mexicana de Coque y Derivados, S.A. de C.V., Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, Diesel Nacional, S.A., Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril... Con lo cual fomenta el ahorro interno, da crecimiento a través del trabajo al nivel de vida de la población y promueve el desarrollo económico del país. Sin lugar a duda, es superior buscar dichas mejoras por medio del empleo y la producción que el crear programas de gasto social, aunque claro, el Estado no tiene entre sus funciones primordiales la de empresario.

Es importante señalar que el crecimiento del país se realizaría a través del ahorro interno y no del endeudamiento externo como se pretendía a principios del sexenio. Lo anterior en virtud de que Europa se encontraba en un proceso de reconstrucción y los Estados Unidos de Norte América - debido al Plan Marshall- daban prioridad a dichos proyectos. Sin lugar a duda, esta situación permitió que México creciera de forma sana y no por la vía del endeudamiento, por medio de sus propios recursos, que si bien en un principio parecían pocos, resultaron ser los suficientes para dar las bases a un desarrollo estable.

---

<sup>58</sup>FERNÁNDEZ Santillán. José. Op. Cit., página 84.

Cabe destacar que, en uso de sus facultades, el presidente puede crear empresas que ayuden al desarrollo de los fines económicos que persigue, a su vez puede, previos los trámites establecidos en la ley, enajenar, desincorporar o simplemente extinguir dichas empresas; existen excepciones como lo es la industria estratégica.

Con relación a las políticas monetarias del régimen alemanista, podemos señalar que éste se encontró acompañado de movimientos en la paridad peso dólar a lo largo del mismo, hasta fijarse en 8.65 pesos por dólar en los últimos tres años, (1947-4.85 pesos por dólar / 1948-5.74 / 1949-8.01 / 1950 al 52-8.65) con una inflación superior al PIB que tuvo altibajos todo a lo largo de dicho sexenio, lo cual nos hace pensar que la estabilidad económica pretendida por el presidente Miguel Alemán, lo llevó a realizar cambios dentro de la Constitución que dotaron al ejecutivo de una serie de facultades en materia económica.

Nos referimos a la reforma que se realiza en marzo de 1951 al “artículo 131 constitucional, añadiéndole un segundo párrafo que establecía que el Congreso de la Unión podía autorizar al Ejecutivo a tomar medidas para regular... la economía del país... Esta medida fue el sustento para la controvertida Ley sobre Atribuciones al Ejecutivo Federal en Materia Económica de 1951”<sup>59</sup> con lo cual el poder ejecutivo da una base legal a la intervención del estado en materia económica y, a su vez, se le faculta para realizar una serie de actos de gobierno como el que señalaremos a continuación:

“A partir de enero de 1951 el Banco de México estableció un encaje legal de 100% para los aumentos de los depósitos, con el fin de restringir el crecimiento del crédito”.<sup>60</sup> Ciertamente esta medida protege la economía, pero debilita de forma increíble la capacidad económica y las ganancias de las instituciones bancarias, así como también el crecimiento económico a través del crédito por parte de dichas instituciones y el poder adquisitivo de las personas, demostrando un fuerte proteccionismo económico.

Naturalmente dicha medida se tomó para evitar una inflación por la alta demanda de bienes y servicios por parte del exterior en virtud del estado de guerra en que vivían los Estados Unidos de Norte América. Sin embargo, las facultades del ejecutivo en la materia son amplísimas, tan amplias que se logra controlar los precios de bienes y servicios a todos

---

<sup>59</sup>MEDINA Peña, Luis. Op. Cit., página 137.

<sup>60</sup>CÁRDENAS, Enrique. La Política Económica en México. Ed. Fondo de Cultura Económica, primera edición, México D.F., 1996, páginas 42 y 43.

los niveles y dejar, incluso, a consumidores finales sin capacidad para adquirir bienes a crédito, forma por la cual, la mayor parte de la población mexicana, obtiene su patrimonio.

Así pues, y como mencionamos en un principio, este capítulo tiene por objeto mostramos sólo algunos de los actos políticos y de gobierno que repercutieron en la economía nacional a lo largo de los últimos 50 años, y no la realización de un análisis profundo sobre la situación económica del país o bien sobre la universalidad de actos antes mencionados, por lo que creemos que, con lo anterior, cubrimos las expectativas que busca la primera de nueve partes que tiene el presente capítulo.

A continuación procederemos a analizar algunos de los actos políticos y de gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines.

### **1953 - 1958**

En lo que respecta al programa económico ruizcortinista podemos señalar que éste se dio en dos episodios; uno, al principio de sexenio y, el segundo, al tomar ciertas medidas posteriores con motivo de una devaluación en el año de 1954.

En el año de 1953 Adolfo Ruiz Cortines toma la presidencia de la República lanzando un programa económico que reducía fuertemente el gasto público, ya que buscaba fomentar la producción agrícola a través de la producción de granos básicos, así como, también, fortaleciendo a la Compañía Exportadora e Importadora Mexicana S.A. (CEIMSA), "antecedente de la Conasupo para importar y distribuir grandes cantidades complementarias de cereales con el fin de regular el mercado de granos y estableció un rígido control de precios a cargo de las Secretarías de Economía y de Gobernación".<sup>61</sup>

Como vemos, aquí cambian las políticas económicas con relación a las de Miguel Alemán, ya que dichas medidas -según analistas- produjeron que, en efecto, se controlaran los precios; asimismo, se dio una mejora en salarios reales, pero tuvieron como resultados negativos el desempleo y la desactivación económica.

Cabe destacar la importación de granos en grandes cantidades que propone en su proyecto económico, al grado tal que le da control sobre el mercado en esta rama. Lo anterior nos hace pensar en un acto de

---

<sup>61</sup>MEDINA Peña. Luis. Op. Cit.. página 139.

gobierno por el cual se deciden a importar granos en alta escala, arrojando como resultado un gasto fuerte de divisas y con ello la búsqueda de medidas proteccionistas dirigidas a controlar la economía de mercado.

Es importante señalar que CEIMSA tomó gran fuerza durante el sexenio del presidente Adolfo Ruiz Cortines, ya que estaba facultada, en sus estatutos, para poder crear a su vez empresas relacionadas al control alimenticio, creando así otras como MINSA (Maíz Industrializado), e Industrial de Abastos, S.A., que garantizaba el abastecimiento de carne en el Distrito Federal.

Observemos que, en uso de sus facultades, el presidente le da gran importancia a una empresa que había estado controlada por el Banco del Comercio Exterior, al que años atrás se le dotó de facultades para poder adquirir granos importados, siendo que vivíamos una economía proteccionista. A su vez, se convierte en una acaparadora de los mismos, así como del abastecimiento de productos a toda la República. Se le da la capacidad de poder, en un momento dado, manipular los precios de distintos alimentos dentro del país. Nos encontramos frente a una intervención directa por parte del Estado en materia de política económica.

Es claro que el presidente se encuentra facultado para crear de esta manera una empresa que bien podría tener el nivel de Secretaría de Estado, ya que incluso fue tan controvertido el hecho entre la iniciativa privada (CONCANACO), que se llegó a tocar el punto de mejor crear una Secretaría de Abastos.

Notemos así que se van dando actos de gobierno tendientes a regular, de forma total, el comercio de productos comestibles y que llegan a dar al Estado Mexicano la calidad de -como vulgarmente se dice- abarrotero en gran escala, transportista de legumbres perecederos y sus derivados, etc.

Podemos señalar que CEIMSA fue una empresa controlada totalmente por el presidente, en la cual éste tomó decisiones políticas y gubernamentales de todo tipo, y que ha estado ligada en distintos momentos a conductas poco claras en su manejo, que fueron el escape a problemas económico-políticos de todo tipo.

Mostremos a continuación uno de dichos problemas: En el año de 1954 los trabajadores afiliados a la industria eléctrica se declaran en huelga y, el presidente, "ordenó que la CEIMSA proporcionara ayuda alimenticia a

los trabajadores afiliados al Sindicato Único de Trabajadores de la Industria Eléctrica<sup>62</sup>, notemos aquí un acto de gobierno por parte del presidente al buscar el control de una situación laboral dentro de la industria eléctrica, pero dejando clara huella de que CEIMSA entra a resolver los conflictos laborales; obviamente el sindicato regresó a sus labores y se le dio un aumento salarial del 16%.

En ese mismo año de 1954, se dio en México un acto de gobierno -por parte del ejecutivo- que afectó en gran escala la situación económica, que llevó al presidente a cambiar parte de su modelo económico haciéndolo semejante al de su antecesor; notemos aquí un acto de gobierno y después otro para contrarrestar los efectos del primero:

“Las autoridades financieras decidieron adoptar una política que buscara promover la expansión económica. El instrumento elegido fue el tipo de cambio. Por primera vez en nuestra historia se iba a llevar a cabo una devaluación no forzada por las presiones de los mercados, sino como medida de política económica para acelerar el crecimiento. El secretario de Hacienda en esa época, señaló que la devaluación iba a ser un chicotazo para la economía.”<sup>63</sup>

Dicha devaluación se planea con gran discreción, los únicos enterados eran el presidente, algunos funcionarios de altos rangos del Banco de México, Raúl Salinas Lozano; director de estudios hacendarios, Raúl Ortiz Mena; director de crédito en la Secretaría de Hacienda y Manuel Sánchez Cuen; director de Banobras.

Error. Resultó que el “chicotazo” a la economía, al anunciarse un 17 de abril de 1954, que pasaba la paridad de 8.65 a 12.50 pesos por dólar, provocó incertidumbre y desconfianza en la población, acelerando una fuga de capitales, aunada a una disminución en las reservas internacionales del Banco de México en al menos la mitad de las mismas en un plazo de tan sólo 90 días.

Observemos aquí que el presidente realiza un acto de gobierno sin existir un motivo claro, es decir, no había un problema económico, sólo se buscaba dar un “chicotazo” a la economía devaluando la moneda, no porque los mercados estuvieran pasando por un momento difícil, sino lisa y llanamente por una decisión presidencial y de algunos de sus funcionarios más cercanos. ¿Es mentira que en algunas ocasiones los actos políticos y de gobierno nos pueden llevar a crisis económicas

---

<sup>62</sup>FERNÁNDEZ Santillán, José. Op. Cit., página 82.

<sup>63</sup>ORTIZ Mena, Antonio. Op. Cit., página 36

graves?

Así pues, señalaremos a continuación el segundo acto de gobierno tomado dentro del régimen ruizcortinista derivado de la crisis económica de 1954, que es: a) Establecer nuevas políticas económicas como estimular el desarrollo del país a través de contrarrestar las fluctuaciones económicas generadas desde el exterior para evitar su impacto negativo en el nivel de actividad económica y en la inflación; b) Conseguir la estabilidad de precios y mantener altas tasas de crecimiento después de la devaluación de 1954 y, c) Promover el desarrollo industrial a través de la protección de la competencia externa y de diversos instrumentos de apoyo financiero, para aumentar el empleo y disminuir la dependencia del exterior<sup>64</sup>

Si ponemos atención a que la política de desarrollo es un acto de gobierno por parte del ejecutivo, así como también la creación de empresas, nos daremos cuenta que el presidente Adolfo Ruiz Cortines, por un lado señala, en uso de sus facultades, que CEIMSA podrá adquirir productos importados al grado de controlar el precio en ciertos alimentos y por otro lado, señala que va a buscar dar protección en contra de la competencia externa. No sólo eso, sino que, a su vez, uno de sus objetivos es disminuir el consumo de productos del exterior al nivel de hacer independiente al país de los mismos.

Establece que va a fijar los precios, lo que lograba por medio de la multicitada empresa importadora de granos; ¿no parece aquí como si existiese una incongruencia político económica que trajera consigo una inestabilidad generada de un cúmulo de actos de gobierno?. Tan es así que, en 1955, se desató nuevamente la inflación y "el costo de la vida" aumentó en un 15%; sin embargo, los salarios no aumentaron de la misma manera. Dicha situación de incertidumbre, descontento y desconfianza provocó movimientos sociales como fue el movimiento de maestros que culminó con un violento enfrentamiento en la Ciudad de México el día 23 de septiembre de 1956, tras de un sinnúmero de enfrentamientos anteriores a éste. La diferencia radica en que, en el movimiento del día 23, el presidente hace uso de sus facultades y solicita la intervención del ejército con el propósito de terminar la rebeldía, indisciplina y caos que imperaban dentro del Instituto Politécnico Nacional, siendo así que los soldados y un batallón de granaderos toman el interior y el exterior del inmueble y desalojan a estudiantes, líderes y alborotadores, enviando a la cárcel a Nicandro Mendoza (líder del Poli.) por el delito de disolución social.

---

<sup>64</sup>CÁRDENAS, Enrique. Op. Cit., página 41.

Es o no cierto que un acto de gobierno mal tomado conlleva a la realización de otros necesarios, como el uso de la fuerza pública a fin de mantener el orden, es entonces que los actos de gobierno pueden ser considerados actos políticos por el estado de emergencia en que se encuentra la sociedad.

Un acto de gobierno claro es aquél en el cual se toman medidas que involucran el uso de recursos económicos de forma extraordinaria, como lo fue el terremoto que sacudió a la ciudad de México el 28 de julio de 1957, en donde el estado de emergencia en que se encontraba la nación, le da la capacidad al ejecutivo de utilizar las fuerzas armadas, destinar recursos, proporcionar ayuda, incluso económica, a un cierto grupo -de forma selectiva- por la situación que vive con motivo de un acontecimiento ocasionado por las fuerzas de la naturaleza.

El último año de gobierno de Adolfo Ruiz Cortines fue 1958 en él, el PIB se redujo y la inflación tuvo un pequeño incremento en relación con el año anterior (1957 PIB-7.6, INFLACION-3.9, 1958 PIB-4.7, INFLACION-5.3.). El IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social), dirigido por Antonio Ortiz Mena, pasa de operar en nueve entidades federativas en 1953, a toda la república para 1958, lo que nos muestra un fuerte incremento en el gasto de la seguridad social con el propósito de dar bienestar a la población, buscando, a su vez, aminorar los problemas sociales de la época; el país ya mostraba una industrialización en plena expansión, pero con grandes diferencias sociales, campesinos por millares en una gran pobreza, con un gobierno en pleno dinamismo, espectaculares centros urbanos vecinos de pequeñas poblaciones sociales con carencias esenciales en servicios y el vislumbramiento de un nuevo proyecto social que tendría por objeto estabilizar dichas situaciones, al cual se le denominaría en la década de los sesenta como desarrollo estabilizador.

#### **1959 - 1964**

Al suceder en la presidencia de la república el licenciado Adolfo López Mateos a Don Adolfo Ruiz Cortines, encarga al licenciado Antonio Ortiz Mena la realización de lo que sería su primer acto de gobierno en materia económica, siendo esto su proyecto a seguir en la rama de la economía; así pues, el licenciado Antonio Ortiz Mena elabora el documento Política Económica Nacional para el periodo de 1958 a 1964, que tendría por objeto:

- o. alentar el ahorro interno y complementarlo con endeudamiento,
- o. financiar un programa de inversiones públicas, sin emisión de moneda

- para cubrir el déficit,
- bajar el porcentaje impositivo sobre los valores de renta fija, con el propósito de alentar el ahorro interno,
  - no elevar las tasas nominales sobre el ahorro y buscar la estabilidad interna de precios, con un tipo de cambio sostenido, buscando una estrecha relación entre los gastos y los ingresos públicos.

Notemos pues que, los aspectos más importantes del programa económico eran: mantener un tipo de cambio estable con una inflación baja y regulada, elevar el nivel de vida de la población mexicana, acelerar la diversificación de actividades productivas en la economía, avanzar en la industrialización del país y propiciar la productividad del país.

“Durante el desarrollo estabilizador fue el sector industrial el que imprimió mayor dinamismo al resto de la economía: su tasa media anual de crecimiento: 9%, fue superior a la que registró la economía en su conjunto: 6.5%”<sup>65</sup>.

Así pues, dentro del campo industrial, el ejecutivo nos muestra una serie de actos de gobierno, de los cuales mencionaremos algunos:

Uno de los más importantes actos de gobierno y políticos dentro de la industria mexicana en la administración del licenciado Adolfo López Mateos, fue la nacionalización de la industria eléctrica, la cual, por su importancia para el crecimiento de nuestro país en materia económica, no se podía permitir que sufriera deficiencias en cuanto al abastecimiento.

Siendo que las compañías extranjeras abastecedoras de corriente eléctrica habían reducido el ritmo de su crecimiento y lo poco que crecía la industria eléctrica era a consecuencia de la capacidad de generación eléctrica de la Comisión Federal de Electricidad, “el primero de septiembre de 1960 el presidente López Mateos informó al Congreso de la Unión que, con 650 millones de pesos se habían comprado activos de las empresas del sector eléctrico que tenían un valor en libros de 3375 millones de pesos. La nacionalización quedó consumada el 27 de septiembre de 1960, cuando el gobierno federal tomó posesión de la compañía de luz.”<sup>66</sup>

Queda claro que, dentro de esta acción realizada por el ejecutivo, podemos denotar como éste, en uso de sus facultades, y con el propósito

---

<sup>65</sup>BELTRÁN Mata, José Antonio. El Empresario Mexicano en la Política. Ed. Pax México. primera edición. México D.F. 1987. página 83.

<sup>66</sup>ORTIZ Mena, Antonio. Op. Cit., página 201.

de llevar a cabo el crecimiento de una industria estratégica para la nación, destina fondos del gasto público para la compra de activos relacionados con la industria eléctrica, informando al Congreso de la Unión dicho hecho con posterioridad.

Como señalábamos con anterioridad, el campo de la industria fue uno de los más importantes dentro del programa económico del sexenio 1959-1964, por lo que nada detendría al estado en su proyecto, de tal forma que así lo establecieron los secretarios de Hacienda e Industria y Comercio en un comunicado en el cual establecían, "Con frecuencia la iniciativa privada ha solicitado la ayuda del gobierno para el mejor desenvolvimiento de sus negocios y siempre ha encontrado una franca y amistosa acogida. Muchas empresas están consolidadas debido a la amplia y oportuna intervención de Estado a su favor; pero también, en algunos casos, cuando el éxito no ha correspondido a su esfuerzo, las instituciones oficiales, a solicitud de los propietarios privados, han tomado a su cargo el riesgo de hacer prósperos esos negocios sin reparar en el costo que vaya a originarse, ni el tiempo que transcurra en su consolidación, evitando la desaparición de fuentes de trabajo y de renglones generadores de trabajo".<sup>67</sup>

Como mencionamos anteriormente una de las facultades del ejecutivo es la creación de empresas y su intervención en materia económica, que si reflexionamos, es el Estado quien permite a los particulares su intervención en materia económica; así pues, detallemos algunos casos en los que se dan situaciones relacionadas con el párrafo anterior.

En el año de 1964 el gobierno federal adquirió el control de Cordemex, que era un grupo de empresas dedicadas a la fabricación de henequén. El líder de dicho grupo, el Sr. Vicente Erosa Cámara, planteó al presidente Adolfo López Mateos que el gobierno aportara a dicha empresa 100 millones de pesos y ellos asociarían a los ejidatarios en el capital de la empresa con un 50%. Sin embargo, el monto de inversión cubría la aportación de los empresarios, por lo que el presidente tomó la decisión de comprar la empresa a través del Fondo de Fomento Ejidal, buscando que la participación del gobierno fuera temporal y después permitir a los ejidatarios el control de la misma.

Aquí podemos notar como el presidente, con el propósito de beneficiar a uno de los sectores de la población, utiliza sus facultades para adquirir por vía del financiamiento una empresa en favor de los ejidatarios,

---

<sup>67</sup> CORDERA Campos, Rolando. *Llamada y Llamada del 68 y su Economía Política*, revista Etcétera, México, D.F., 29 de octubre de 1998, página 16.

interviniendo en la compra, obtención del crédito, administración de la empresa y, aunque no se logró por distintas causas, buscar dar entrega de la misma a un núcleo social.

Analicemos otro caso de fuerte intervención del Estado en una empresa privada: La Mexicana de Crédito Industrial, una institución financiera privada, decidió endeudarse al grado de tener una situación financiera débil por haber invertido todo su capital en algunos negocios como el fraccionamiento Jardines del Pedregal o Bujías Champion. En virtud de lo anterior, era claro que la financiera necesitaba un aumento de capital, pero al preguntárselo a uno de sus accionistas mayoritarios, éste señaló que no era necesaria dicha acción. Dado que, la financiera tenía accionistas extranjeros, el gobierno mexicano no podía permitir que éstos se dijeran engañados, de tal forma que el propio secretario de Hacienda intervino directamente, llegando a un acuerdo con los accionistas de que, en caso de no poder reponer el capital de la Mexicana de Crédito, éste se obligaba conjuntamente a reponerlo, así como también a responder por los bonos de la institución.

Como vemos aquí, el ejecutivo, en uso de sus facultades en materia económica, se obliga en negocios -que ni siquiera son de su propiedad- única y exclusivamente por que así lo desea y en aras de buscar una estabilidad económica.

Otro de los puntos en materia económica donde el ejecutivo interviene, es en el hecho de poder ser restrictivo con respecto a las inversiones, de tal forma que, dentro del gobierno del licenciado López Mateos, se inicia un proceso de "mexicanización" de las industrias con el propósito de que las mismas fueran de capitales mexicanos, y no de capitales extranjeros, buscando así estabilidad a través de capitales no golondrinos. Entre dichas medidas se dieron las siguientes: a) Elevar aranceles de ciertos productos importados. b) Establecer cuotas a ciertos productos importados. c) Industrialización basada en la sustitución de importaciones. d) Subsidios directos e indirectos al sector industrial.<sup>68</sup>

El licenciado Antonio Ortiz Mena en su libro comenta "con el fin de promover la mexicanización del sector, en la ley de Ingresos para 1960 incluimos un artículo que establecía una reducción de 50% en los impuestos a la importación y la exportación en el sector minero para las empresas que tuvieran capital mayoritariamente mexicano".<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup>Datos tomados de CÁRDENAS, Enrique. *La Política Económica en México 1950-1994*. Op. Cit., página 67

<sup>69</sup>ORTIZ Mena, Antonio. Op. Cit., página 204.

Este tipo de acciones proliferaron durante el gobierno del licenciado López Mateos que, como queda claro, está tratando desigual a los inversionistas por ser unos de origen nacional y otros no, así pues, en materia económica, el ejecutivo se encuentra habilitado para realizar este tipo de acciones, que, incluso, atentan contra los principios de igualdad consagrados en nuestra carta magna.

Existen una infinidad de actos de gobierno que se dieron durante la administración del licenciado Adolfo López Mateos en materia industrial, de los cuales no se pueden señalar todos. Lo que sí es importante, es establecer que mediante las facultades del ejecutivo en materia económica, éste compró empresas y creó otras muchas a lo largo de su sexenio. Así mismo, se solicitaron créditos al exterior para la creación de las mismas y, al final del sexenio del licenciado Gustavo Díaz Ordaz, quien siguió los mismo lineamientos en materia económica, las ganancias provenientes de dichas empresas eran semejantes al gasto público, lo cual quiere decir que éstas generaron un fuerte ingreso para el país en el corto plazo, aunque posteriormente, la falta de competencia comercial generó un aumento en los precios de los productos, así como también una baja calidad en los mismos.

Con relación a las tareas del campo, se dieron aspectos enfocados a mantener el precio de los productos a través de los precios de garantía, los cuales no permitían que el valor de algunos productos provenientes del campo, como son el maíz, frijol, arroz, etc. subieran de precio, pero tampoco bajaban, por lo cual se cayó en la falta de interés en mejorar la calidad.

Con todo, los precios de garantía daban bienestar a las familias campesinas, en virtud de que no podían obtener menos dinero de lo establecido, por sus cosechas. "México paso de ser un importador de granos básicos a ser un exportador neto a mediados de los sesenta."<sup>70</sup>

Los problemas serios en el campo, y no sólo en la época del desarrollo estabilizador, provienen de la falta de certeza sobre la tenencia de la tierra, así como, también, de la porción de tierra que constituye el ejido, por lo cual los ejidatarios sólo producen para consumo propio, y esto en pocas ocasiones, ya que ante la inseguridad en la propiedad de la tierra, los campesinos han optado por no utilizar la misma, dejando al campo mexicano en el peor de los abandonos.

En lo que respecta a nuestra materia, podemos ver como el

---

<sup>70</sup>ORTIZ Mena, Antonio. Op. Cit., página 180.

presidente establece un precio común a cierta línea de producción, dentro del país, con el objeto de no elevar o disminuir la inflación y proteger a un sector de la población altamente rezagado como lo es el del campo.

El sexenio de Don Adolfo López Mateos fue uno de los más estables que ha tenido la economía mexicana a lo largo de su historia. Existen muchos y muy variados actos de gobierno dentro de dicho sexenio pero todos, en general, son semejantes, sin embargo, éste fue un sexenio que se caracterizó por dejar muchas cosas inconclusas.

Algunos autores señalan que lo anterior fue a consecuencia de que el presidente López Mateos era un promotor y como tal hizo muchos proyectos pero no los culminaba. Otros dicen que tenía dolores tan grandes de cabeza que, a consecuencia de ello, el encargado de su oficina fue el licenciado Gustavo Díaz Ordaz quien, al estar enterado de que él sería el próximo presidente, inició las obras pensando que el tiempo no daría lugar a dejarlas inconclusas. Él era un político de acciones y, a través de las mismas, medía el crecimiento.

Lo cierto es que el licenciado Antonio Ortiz Mena, creó un proyecto económico denominado desarrollo estabilizador que dio a México el único momento, en los últimos 50 años, en que la economía del país a sido vista en los mercados internacionales de manera envidiable. Otro aspecto interesante es el hecho de que dicho personaje de la política económica mexicana tenía la capacidad de saber invertir en proyectos claros, bien definidos y con los financiamientos adecuados. No olvidemos que llegar a manejar el cúmulo de inversiones que llegó a coordinar el secretario de hacienda en aquel momento, es en extremo difícil, ya que tener el capital fijo y sin movimiento provocaría pérdidas en el mismo.

Algunos economistas señalan que este hombre cometió errores en su proyecto económico, sobre todo aquellos que estuvieron presentes en administraciones posteriores, pero las cifras no mienten, México fue un país estable, con posibilidades bastas de crecimiento, durante los doce años que dicho hombre ocupó el puesto de Secretario de Hacienda. Su falla se concreta en haber impactado sólo lo suficiente y no en demasia el crecimiento económico en el bolsillo de las familias más marginadas de nuestro país, pero él se relacionó con la gente de altos recursos económicos, no sólo de la esfera social mexicana sino internacionalmente. Queda claro que las empresas que creó en participación con la iniciativa privada dieron crecimiento al país, quizás por que quienes vigilaban su crecimiento eran aquéllos que desde pequeños conocieron y vieron a sus padres y a sus abuelos fundar y crear

empresas como las que ellos hicieron en su momento.

Creo importante señalar que, como lo mencioné anteriormente, el desarrollo estabilizador fue un proyecto de 12 años, por lo que las medidas económicas tomadas a lo largo del sexenio del presidente Gustavo Díaz Ordaz son muy semejantes a las del sexenio anterior. En sí, los cambios que se dieron fueron sólo con el motivo de corregir pequeños aspectos o bien adecuarlos a la realidad histórica que se vivía, de tal manera, que la separación entre ambos gobiernos en materia económica no es lo mejor, pero sin embargo, en materia política, el sexenio del presidente Díaz Ordaz mostraría cambios que repercutieron en nuestra sociedad a lo largo de los años y hasta nuestros días.

Para concluir con esta pequeña síntesis del gobierno del licenciado Adolfo López Mateos, notemos un hecho durante su gobierno que no tiene propiamente la calidad ni de acto político ni de acto de gobierno, pero que trajo repercusiones tanto políticas como económicas. Esto es una declaración realizada por distintos personajes de aquel momento, siendo así que al ser cuestionado por algunos periodistas -el licenciado López Mateos- sobre nuestra forma de gobierno, éste contestó que México era un país de extrema izquierda, la misma pregunta se les había hecho, con anterioridad, a otros políticos mexicanos como era el caso del presidente del senado Manuel Moreno Sánchez, o al líder de la cámara de diputados Emilio Sánchez Piedras, quienes también declararon que nuestro país tenía un gobierno de izquierda, incluso el líder del Partido Revolucionario Institucional, el Sr. Alfonso Corona del Rosal, declaró que México era de izquierda pero de atinada izquierda.

Dejemos en claro que el mundo vivía un momento difícil internacionalmente, puesto que era la época de la guerra fría, y Cuba se encontraba en pleno apogeo había un régimen socialista, de tal forma, que los inversionistas, tanto extranjeros como mexicanos, sintieron miedo por la posibilidad de que se les llegasen a incautar o a expropiar sus bienes, dado que se ligaba a la ideología de izquierda con políticas como las antes mencionadas.

Así pues, la iniciativa privada llegó a preguntar públicamente al gobierno, si el hecho de que el gasto público se utilizara para la compra de empresas privadas y no en enfocar dichos capitales a atender los campos de salud, educación, caminos y otros, iba encaminada a un intervencionismo creciente, hacia el socialismo del Estado.

El hecho de las declaraciones se complicó a tal grado que, tras los

fuentes conflictos de los Estados Unidos de Norte América con la isla de Cuba, solicitaron a México que rompiera relaciones con la misma. Lo cual México no hizo, en virtud de los principios de libre determinación y no intervención de los pueblos.

La situación se tornó tan alarmante que se perdió la confianza por parte de la iniciativa privada y se inició una fuga de capitales, ocasionando una reducción en la cuenta del capital de la balanza de pagos en un 21%, entre 1961 y 1962<sup>71</sup>. El problema se solucionó con posterioridad, a través de políticas económicas que incentivaron a los inversionistas, con un costo económico alto para el país, en aras de recuperar la credibilidad en el gobierno mexicano.

### 1965 - 1970

“Es imprescindible eliminar prácticas y financiamientos inflacionarios para lograr la estabilidad relativa de los precios y mantener inalterable el tipo de cambio. Ello permitirá, también, sostener que vinculen el principio de libre convertibilidad de nuestra moneda. Igualmente, será su consecuencia el incremento del ahorro de los mexicanos, y en él ha de basarse fundamentalmente el progreso de México; sólo en forma complementaria deber recurrirse al crédito exterior, para usarse exclusivamente en actividades productivas que sean autoliquidables y que generen directa o indirectamente, las divisas necesarias dentro de los plazos convenidos.”<sup>72</sup>

Con este discurso da inicio el gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz que, como podemos observar, pregonaba los mismos principios económicos del gobierno anterior, siendo así que el gobierno en curso vino a cosechar la siembra que se había iniciado formalmente el sexenio anterior.

Así pues, se formuló el Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970. El cual, en esencia, tenía como objetivos:

1. Lograr que el producto interno bruto creciera por lo menos 6% anual
2. Dar prelación a las actividades agropecuarias, procurando fortalecer el mercado interno, mejorar las condiciones de vida de la población rural, asegurar el abastecimiento de alimentos y de materias para la industria y producir artículos que se estaban comprando en el exterior
3. Impulsar aún más la industrialización y mejorar la eficiencia productiva, a fin de que

---

<sup>71</sup>ORTIZ Mena, Antonio. Op. Cit. páginas 93 y 94.

<sup>72</sup>DÍAZ Ordaz, Gustavo. Discursos al Pueblo de México. Centro de Estudios Nacionales. 1965. Fuente: ORTIZ MENA Antonio. Op. Cit., páginas 98. 99.

la industria y los servicios estuvieran en condiciones de absorber los excedentes de la población rural y el incremento de la fuerza de trabajo urbana. Así mismo, mejorar su capacidad competitiva para incrementar la sustitución de importaciones y aumentar las exportaciones de manufacturas

4. Atenuar y corregir los desequilibrios en el desarrollo

5. Distribuir más equitativamente los ingresos en el desarrollo nacional

6. Mejorar la educación, condiciones sanitarias y asistenciales de habitación seguridad y bienestar social en el país para elevar el nivel de vida de la población

7. Continuar fomentando el ahorro interno

8. Mantener la estabilidad en el tipo de cambio y combatir las presiones inflacionarias

9. Contribuir, de mejor manera, a la aceleración del proceso de desarrollo.<sup>73</sup>

De tal forma vemos aquí un acto de gobierno en el cual el nuevo presidente toma la determinación de continuar con los proyectos del régimen anterior, buscando corregir las fallas que ése hubiese mostrado.

En lo que respecta al PIB, sabemos que éste fue de 6.84% anual, lo cual muestra que el proyecto económico inicial se cumplió de manera cabal. El verdadero problema fue que dicho crecimiento no influyó en la economía de todas las familias mexicanas, siendo así que las clases altas si elevaron su nivel de vida, mientras que las familias que englobaban las clases bajas tuvieron, incluso -en diversos casos- un detrimento en su economía, como lo demostró posteriormente un estudio realizado por la economista Ifigenia Martínez quien, con base en los censos y dos encuestas sobre ingreso familiar, demostraron que el ingreso nacional se dio de la siguiente manera: "Las clases bajas, 40% de las familias, vieron deteriorarse su ingreso en un lapso de 13 años; el 30% siguiente de las familias, constituidas por obreros y sectores bajos en ascenso, sin llegar a ser clase media, tuvieron un deterioro ligero en sus ingresos; la familias de la clase media 20% se beneficiaron del crecimiento pues duplicaron su ingreso a lo largo de 13 años y el otro 10% restante, la clase alta, mantuvo su posición mejorándola ligeramente en los últimos años, propiamente a partir de 1963".<sup>74</sup>

Es importante mencionar que el crecimiento de la Ciudad de México en habitantes fue de 71% en sólo diez años, pasando de 5.2 millones de

---

<sup>73</sup>ORTIZ Mena, Op. Cit. página 99.

<sup>74</sup>Las encuestas fueron realizadas por la Secretaría de Industria y Comercio en 1955 y el Banco de México en 1963. Fuente: MEDINA Peña, Luis. Op. Cit., página 170.

habitantes en 1960 a 8.9 millones en 1970<sup>75</sup>. Dicha situación fue en gran medida originada por la migración sobre todo de campesinos a las ciudades, consecuencia del alto crecimiento industrial que sufrió nuestro país y, que, con el tiempo, se contraería, ocasionando fuertes cinturones de miseria alrededor de las grandes urbes.

Con relación a la materia agraria podemos notar un claro acto de gobierno por parte del ejecutivo en cuanto a la realización del reparto agrario, ya que es el ejecutivo quien, a través de los órganos que el mismo establece, designa a quién, en qué porción, en qué zona del país y, dependiendo del área de que se trate (temporal, riego agostadero de buena calidad, monte o agostadero árido), asigna tenencia de la tierra. Dado que durante ese sexenio vencieron los certificados de inafectabilidad, fue durante dicho gobierno que se repartió la mayor porción de tierra desde el gobierno de Álvaro Obregón, incluyendo al general Lázaro Cárdenas, de tal manera que se repartieron 24, 738, 199 hectáreas.

Lo cierto es que mientras no exista una verdadera garantía sobre la tenencia de la tierra en México, el campo no podrá tener un crecimiento interno sostenido que permita alcanzar los niveles mínimos de autosuficiencia alimenticia.

Ahora bien, con el fin de buscar beneficios a una clase desprotegida, como lo es la clase campesina, el licenciado Adolfo López Mateos, en el año de 1963, creó una aseguradora (Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera) que tenía por objeto asegurar, a nivel nacional, este sector, de tal manera que durante el gobierno del licenciado Díaz Ordaz, este proyecto se culminó logrando asegurar, para el año de 1968, "1.78 millones de hectáreas, con una cobertura de riesgos por 2,500 millones de pesos, cobró primas por 213 millones, en ganadería, aseguró 83, 000 cabezas y recibió primas por 170 millones. Durante ese año, los pagos por siniestros ascendieron a 205 millones de pesos, es decir, una cantidad significativamente menor que la de pagos por primas, lo cual mostraba la viabilidad financiera de la aseguradora."<sup>76</sup>

Dicha aseguradora, con el tiempo, fue sujeta a todo tipo de actos de corrupción, quizás las personas que la manejaban no fuesen las indicadas para dicha labor. Lo que es claro, es el hecho en virtud del cual el ejecutivo invierte para salvaguardar un área importante para el país,

---

<sup>75</sup>Nacional Financiera. La Economía Mexicana en Cifras. México 1978. pp 4-5 y 11. Fuente: CÁRDENAS, Enrique. Op. Cit., pag. 59

<sup>76</sup>ORTIZ Mena. Antonio Op. Cit., página 183.

desafortunadamente existe un riesgo y al llegar las pérdidas alguien debe pagar las consecuencias de las mismas.

Se continuó subsidiando a los productores agrícolas que lo necesitaban y se buscó encausar la comercialización de los productos a través de la Conasupo, diferenciando por regiones los precios de garantía. Así mismo, se llevó a cabo un programa en colaboración con la fundación Rockefeller, conjuntamente con el gobierno mexicano. En él se obtuvieron "resultados extraordinariamente exitosos. Se logró obtener variedades enanas de alto rendimiento, resistentes a plagas y con gran capacidad de adaptación que posibilitaron aumentos muy notables en la producción agrícola, no sólo de México, sino también de otros países; por ejemplo, la India y Pakistán levantaron cosechas récord con las semillas mejoradas que importaron de México.." <sup>77</sup>

Fue el Centro Internacional para el Mejoramiento de Maíz y Trigo, fundado en 1966 con la Fundación Rockefeller el que -mediante un científico que pasó más de 30 años en México- logró obtener dichas mejoras en materia agrícola. A los programas después se les denominó: La Revolución Verde. El científico mencionado, en el año de 1970, fue acreedor al premio Nobel de la Paz.

Vemos aquí un acto por parte del ejecutivo en el cual logra avances científicos trascendentales, con el trabajo compartido entre el gobierno mexicano y la fundación de una de las familias más ricas del mundo. ¿Por qué dichos programas no se expandieron a toda la República Mexicana? ¿Que sucedió con el agro en México si era pionero en investigaciones científicas de este género?

Con relación a la industria podemos señalar que se continuó con los programas proteccionistas a la industria mexicana; lo anterior provocó que, al corto plazo, las empresas transnacionales pusieran como lugar de residencia el territorio nacional, pero seguían manejándose bajo políticas internacionales, de tal manera, que el proyecto tuvo una gran entrada de inversión extranjera, que dio lugar a más fuentes de trabajo en lo que podríamos denominar como el crecimiento industrial de México. El hecho de no darse cambios, dentro del largo plazo, ocasionó "el efecto de no alcanzar un nivel de competitividad adecuado. Por tanto, la calidad y precio de los productos no era competitivo y escondía ineficiencia, altas tasas de ganancia, reforzamiento de la estructura oligopólica y debilitamiento gradual de las finanzas públicas."<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup>ORTIZ Mena, Antonio. Op. Cit., página 185.

<sup>78</sup>CÁRDENAS Enrique. Op. Cit., página 69.

Vemos pues que, al amparo de las políticas proteccionistas, crecieron y se desarrollaron distintas empresas, pero que, al alcanzar su madurez, se fueron enviando buscando únicamente los beneficios económicos. Quizás una educación más clara en cuanto a valores de competitividad, hubiese demostrado que al llegar a la edad madura dichas empresas, éstas hubiesen sido competitivas en el extranjero, ampliando el panorama comercial y abriendo oportunidades a México en el sentido comercial. Así pues, como detallábamos anteriormente, notamos aquí actos realizados por el ejecutivo en búsqueda de la protección al comercio y a la industria.

Tenemos pues que se da una consolidación de empresas para hacer de ellas un grupo fuerte, como lo fueron la industria cigarrera, el sector de cerveza, la industria vitivinícola, los ingenios azucareros, fertilizantes, cementeras, entre otras. Como podemos ver, dichas empresas se encontraban listas para competir en mercados internacionales.

Notemos pues la intervención del ejecutivo en materia económica, al grado de señalar esquemas para la fusión entre empresas o bien ayudar a la creación de las mismas por parte de los empresarios con créditos y otras cuestiones, incluso el secretario de hacienda se dio a la tarea de buscar inversionistas para el giro.

Un caso de cierta particularidad fue el de las amadoras de automóviles, para las cuales el licenciado Adolfo López Mateos, en uso de sus facultades, creó una comisión que tenía por objeto proponer una política para el sector automotriz, en donde las principales compañías automotrices eran estadounidenses, salvo la Chrysler que tenía como socio mayoritario a Gastón Azcárraga.

La propuesta de dicha comisión fue, entre otras, la de propiciar una industria nacional de autopartes con capital mexicano mayoritario. En ese entonces así sucedió y se dio una fusión entre empresas nacionales y extranjeras, de forma tal que se crearon nuevas empresas nacionales que cubrían los requisitos de integración nacional.

Dicho proyecto tuvo una alta intervención por parte del Estado en aras de encontrar la mexicanización en una industria que solía ser netamente americana dentro de nuestro país; dichas medidas se proyectaron en el costo de los automóviles, los cuales bajaron de precio, así como, también, pusieron un control al déficit comercial que enfrentaba México en este campo. Incluso contribuyó a la obtención de divisas provenientes de

artículos manufacturados en México y que fueron exportados. Así nos lo establece Roger D. Hansen al señalar: "Los motores para automóvil, las partes sueltas para autos y camiones, maquinarias eléctricas, láminas y tuberías de fierro y acero y muchos otros productos industriales, contribuyeron en 1968 a una notable recuperación de las entradas derivadas de la exportación."<sup>79</sup> Este fue otro proyecto que se consolidó en el sexenio 1965-1970, y que se inició durante el gobierno del presidente Adolfo López Mateos.

Como hemos visto y a lo largo de los distintos ejemplos aquí señalados, México era un país privilegiado en cuanto a su situación económica durante el gobierno del licenciado Gustavo Díaz Ordaz, pero en materia de política gubernamental, México se encontraba en una de sus peores crisis.

Como era posible esto, si al final del sexenio del presidente Díaz Ordaz, la comunidad financiera internacional señalaba: "El impresionante récord de México durante la última década, al combinar una elevada tasa de crecimiento económico con el mantenimiento de estabilidad financiera interna y externa, justifica plenamente el apoyo que México ha recibido de la comunidad financiera internacional."<sup>80</sup>, incluso "durante 1968, el peso mexicano fue utilizado como parte de la canasta de monedas de reserva del Fondo Monetario Internacional."<sup>81</sup>

"El gobierno de Lyndon B. Johnson usó, por algunos meses, la totalidad de los recursos del fondo bilateral de estabilización y del acuerdo entre el Banco de México y la Reserva Federal para estabilizar el dólar."<sup>82</sup> Sin embargo, la situación política de aquel momento histórico era caótica, México enfrentó en uno de sus peores años políticos uno de sus mejores años económicos, que fue 1968. A manera breve analizaremos un poco dicha situación, señalando que el uso del ejército durante dichos disturbios sociales es un acto tanto de gobierno como político, puesto que el presidente se encuentra facultado para hacer uso del mismo en los casos que así lo considere procedente. Dicha medida no dañó la situación económica del país como se muestra en las gráficas de crecimiento durante los años de 1968, 1969 y 1970.

Sabemos que el mundo entero se encontraba bajo la amenaza de una

---

<sup>79</sup>HANSEN D., Roger, La Política del Desarrollo Mexicano. Ed. Siglo Veintiuno. vigesimoprimera edición. México D.F., 1993, página 279.

<sup>80</sup>BIRF. Current economic position and prospects of Mexico. report no. WH-194a. 1969. p.v. Fuente: TELLO, Carlos. La Política Económica en México 1970-1976. Ed. Siglo Veintiuno. septima edición. México D.F., 1985. página 12.

<sup>81</sup>MENA Ortiz, Antonio. Op. Cit., página 114.

<sup>82</sup>MENA Ortiz, Antonio. Op. Cit. página 151.

guerra nuclear, eran los tiempos de la guerra fría, en donde tanto los norteamericanos como los soviéticos buscaban influenciar a los países de todo el mundo con el propósito de allegarse aliados en caso del estallamiento de una guerra. El líder soviético Nikita Krushev, había declarado formalmente que la forma por la cual iban a dominar el capitalismo sería a través de los países en desarrollo.

Tanto en Asia como en América ambas potencias infiltraron fuertes cantidades de armamento bélico y nuclear, así mismo, tenían programas de tipo económico para ayudar a las comunidades en desarrollo, todo esto aunado a grupos de inteligencia que buscaban desestabilizar a los gobiernos con el propósito de aprovechar los momentos políticos débiles e imponer sus propios sistemas de gobierno.

Lo anterior se ejemplifica en Vietnam, donde se dio un enfrentamiento entre tropas estadounidenses contra tropas militares asiáticas que se encontraban fuertemente armadas por la U.R.S.S. y que, tras la terminación del conflicto bélico después de largos años con la victoria de las tropas vietnamitas, dieron como resultado la separación e instalación de un gobierno socialista en dicho territorio.

Dentro del continente americano, también se dieron algunos movimientos guerrilleros influenciados por inteligencia de ambas potencias, tal es el caso de la invasión a Cuba en bahía de cochinos, en donde gracias a la capacidad armamentista de Fidel Castro aliado a la U.R.S.S., dio a los norteamericanos una batalla que lo coronó victorioso.

Así pues, dentro de otros países como lo fue el caso de México, se buscó crear inestabilidad política a través de líderes tanto obreros como estudiantiles que, influenciados por ideas comunistas buscaban, bajo cualquier pretexto, iniciar un movimiento que les pudiese llevar a las altas esferas de la política. Claro es que lo anterior iba aparejado a intereses personales.

En México siempre hubo pugnas entre la CTM (Confederación de Trabajadores de México) y la CTAL (Confederación de Trabajadores de América Latina con sede en Cuemavaca, Morelos) dado que una era apoyada por uniones obreras comunistas y la otra por asociaciones como la AFLA (American Federal Labor Association) de origen norteamericano.

Continuando con el plano internacional, señalaremos que se fueron gestando movimientos estudiantiles alrededor del mundo como lo fueron los de París, Checoslovaquia, y Alemania, entre otros; pero con la

diferencia de que el mundo tenía puestos los ojos en México en virtud de la proximidad de los juegos olímpicos.

De tal manera se buscó en el plano nacional un motivo para iniciar un conflicto que atrajera la atención mundial, siendo así que fue un enfrentamiento entre estudiantes de escuelas vocacionales del Politécnico Nacional y una preparatoria incorporada a la U.N.A.M., quienes siempre se encontraban en disputa, y donde al tratar de ser controlados por los granaderos, tras un enfrentamiento entre los estudiantes, éstos arremetieron en contra de los mismos. Así pues, se fueron dando, a lo largo de varios meses, distintas manifestaciones y peticiones de los estudiantes para con el gobierno que iban desde la destitución del regente, hasta protestas por posibles cambios en el sistema de pagos de la Univesidad o la derogación del delito de disolución social, lo cierto es que, en múltiples ocasiones terminaron de manera violenta los diálogos entre las autoridades, y las personas que participaban en dichos eventos.

La situación continuó hasta el día 2 de octubre cuando fuerzas del ejército se enfrentaron en contra de estudiantes, agitadores y otros más que únicamente iban, como vulgarmente se dice, de "mirones".

Así pues, hubo muertos, desaparecidos, encarcelados... pero las Olimpiadas se llevaron acabo sin ningún contratiempo.

A lo largo de los años se ha demostrado que muchos de los líderes que se encontraban involucrados en el movimiento se convirtieron en políticos que llegaron a ocupar cargos importantes. Las ideologías de corte izquierdista influyeron en los gobiernos posteriores y la situación, tanto social como económica en México, cambió radicalmente. Tras del movimiento de 1968 se dio un ataque frontal al desarrollo estabilizador, señalándolo como una de las consecuencias de los problemas sociales que aquejaban a México, siendo que éste únicamente beneficiaba a ciertos sectores de la población sin dar bienestar a las clases marginadas, por lo cual, de ese momento en adelante, se buscaría un desarrollo compartido de la sociedad.

Lo cierto es que durante el periodo 1965-1970 México mostró uno de sus momentos de mayor crecimiento a lo largo de los últimos 50 años, con un PIB real anual promedio de 6.84%, una inflación anual promedio de 2.76%, con un tipo de cambio de 12.50 pesos por dólar que registraba un marco de estabilidad histórica por más de 15 años consecutivos y una deuda externa contraída tanto con organismos internacionales de crédito como con instituciones financieras privadas, que era de alrededor de

4000 millones de dólares y que no desestabilizaba la economía del país, en lo absoluto, incluso la capacidad de endeudamiento era mucho mayor, pero jamás llegó a ser causa de angustia durante el sexenio del licenciado Gustavo Díaz Ordaz.

Pasemos a analizar algunos actos y hechos dentro de la economía mexicana en el sexenio de 1971-1976

### **1971-1976**

Era evidente que el periodo de vida del desarrollo estabilizador había llegado a su fin, lo anterior se denotaba en la pérdida de competitividad dentro de la industria, comercio, agro y otros como los servicios que empezaban a escasear. Incluso el crecimiento de la deuda externa que, aunque era controlado y se invertía en infraestructura, crecía de manera apresurada, así pues, México debía modificar, en relación a sus avances, la política económica del país, pero partiendo de los logros obtenidos y no desde el principio.

Muchos han criticado el sistema del desarrollo estabilizador en México, sobretodo grupos de intelectuales y economistas. Lo cierto es que a su creador no le tocaba dirigir los nuevos lineamientos de política económica, quizás si el licenciado Ortiz Mena hubiese sido secretario de hacienda en el gobierno del licenciado Luis Echeverría Álvarez, éste no le hubiera aconsejado incrementar el gasto público para crear un beneficio social a corto plazo, que después se financiara a través de empréstitos internacionales. A lo mejor, tampoco le hubiera recomendado dejar de tomar en cuenta a los industriales, y plantear nuevas políticas tributarias que incrementaran el costo de bienes y servicios, o no realizar las políticas tributarias en su momento preciso, o bien realizar políticas que contrajeran la economía nacional y la industria, el comercio y otros factores que influyeron en lo que se conoció como el desarrollo compartido.

El presidente Luis Echeverría tomó posesión de un país en vías de desarrollo con un crecimiento real, el cual necesitaba cambios estructurales tanto en materia económica como política, así pues, el nuevo programa económico que establecía el gobierno, buscaba "reorientar a la planta industrial, abandonando la sustitución de importaciones con miras a expandir el sector de exportación. Así mismo, se concibió una reforma fiscal que permitiera mejorar la distribución del ingreso, reducir la carga de la deuda externa y basar el crecimiento en la generación de recursos internos. La nueva estrategia sería impulsada a

través del incremento de la inversión pública.<sup>83</sup>

Nos encontramos frente al primer acto de gobierno en materia económica del presidente Luis Echeverría Álvarez, quien daba un giro a las políticas económicas que venían dándose con anterioridad durante los sexenios del licenciado Adolfo López Mateos y el licenciado Gustavo Díaz Ordaz. Recordemos que durante dichos periodos se intensificó la política de sustitución de importaciones, se mantuvo una política tributaria de ayuda a aquellas empresas con capital preferentemente mexicano y el nivel de tributación era de los más bajos a nivel mundial.

Se vino incrementando la deuda externa en la medida en que se incrementaba la capacidad de endeudamiento, pero siempre bajo un marco estable y moderado; asimismo, dicho modelo, al igual que el nuevo proyecto, se financiaba en gran medida por recursos internos, pero jamás a través del incremento en el gasto público, siendo así que, en la medida que aumentaba el ingreso, también aumentaba el gasto, pero siempre el porcentaje del gasto era menor al del ingreso. Posiblemente una de las causas que originaron el nivel más alto de déficit en el último año de gobierno del presidente Díaz Ordaz, fue que al cierre de gobierno se deben de acelerar todos los proyectos a fin de entregar obras concluidas a la próxima administración.

Es muy importante dejar claro el cambio fuerte y rápido que se da en materia económica dentro de nuestro país, no sólo por ser un acto para el cual se encuentra facultado el presidente, sino también para mostrar que con dichos cambios empezó en México una caída rápida del sistema económico mexicano, en parte consecuencia del descenso en la productividad del proyecto económico anterior.

Otra de las facultades que tiene el ejecutivo en materia económica, es el impulsar proyectos de la manera en que éste así lo desee, tal es el caso de las distintas inversiones que se han venido comentando a lo largo de esta exposición y, en el caso de México, durante los periodos gubernamentales ya mencionados y posteriores. También, existe la facultad para señalar cómo se financiarán los mismos, quienes obtendrán los beneficios, si se impulsarán proyectos anteriores o bien proyectos novedosos y, por qué no, incluso, disponer acerca de si se continúa financiando un proyecto o se le quita dicho apoyo.

Tenemos pues que durante el sexenio 1971-1976, se empiezan a

---

<sup>83</sup>GREEN, Rosario. Lecciones de la Deuda Externa de México. de 1973 a 1997. Ed. Fondo de Cultura Económica. segunda edición, México D.F., 1998. página 16.

financiar proyectos de corte populista, entendiendo por populista a aquellos gobiernos que como fin principal buscan "distribuir recursos entre los sectores menos favorecidos de la población, o cuando se beneficia a grupos específicos que lo apoyan políticamente, y cuando el gasto se realiza en grupos o sectores de baja productividad económica."<sup>84</sup>

¿Pero cómo es que se da una crisis económica por llevar a cabo políticas populistas? Como señalamos, éstas se generan de un crecimiento en el gasto público, el cual se financia a través de la emisión de moneda o por el endeudamiento externo, al aplicarse dichos capitales, estos generan un crecimiento en el nivel de ingresos a corto plazo y, por lo mismo, la capacidad de compra, motivando la inflación.

El incremento en los ingresos, también ocasiona que pareciere como si los bienes fuesen menos costosos, lo cual es consecuencia de que la moneda se está sobrevaluando. Así pues, se multiplican las importaciones con rapidez y de la misma forma se multiplica la demanda de divisas, presionando la balanza de pagos, por lo que el gobierno, para poder entrar en equilibrio con respecto a la balanza de pagos, tiene que acudir a la solicitud de créditos, siendo así que con el transcurso del tiempo la economía entra en una crisis externa y el tipo de cambio se devalúa, encareciendo las importaciones con una reducción al valor de la moneda.

Lo anterior impacta directamente a la población, mientras que al escasear las divisas y elevarse su valor "en un contexto de dependencia tecnológica y, por tanto, del aparato productivo de importaciones de insumos esenciales para la producción de un sector exportador débil y poco diversificado, que es típica en una economía en desarrollo, genera una contracción de la oferta agregada y por tanto una recesión económica con el consecuente deterioro del salario real en particular, y de los niveles de bienestar de la población en general.

Muchas veces, el deterioro del nivel de bienestar posdevaluatorio contrarresta los efectos positivos de la expansión inicial y deja al país mucho más endeudado que como estaba, con los consecuentes efectos para las generaciones futuras."<sup>85</sup>

Como podemos, ver los párrafos anteriores nos señalan lo que sucede en la economía al realizar políticas inflacionistas a través de elevar el

---

<sup>84</sup>CÁRDENAS, Enrique. Op. Cit., página 86.

<sup>85</sup>RUDIGER, Dornbusch y Sebastian Edwards. The Macroeconomics of Populism in Latin America, pp. 7-13, fuente Cardenas Enrique Op. Cit., páginas 87 y 88.

gasto público.

De tal manera, durante el sexenio 1971-1976 en el año de 1971 se tomó primeramente la idea de reducir el gasto de inversión respecto al nivel de 1970, con una política monetaria también restrictiva, sin embargo, el hecho de querer resolver las carencias sociales y la necesidad de crear infraestructura, promoviendo la producción básica requerían de una mayor participación del estado, de tal manera que se incrementó el gasto público y, a su vez, la participación del sector público, por lo cual, para 1972 se anuncia una reactivación a corto plazo, ampliando el gasto público. Siendo así que, "El monto del gasto ejercido fue 20.6% mayor al autorizado por el Congreso."<sup>86</sup> y éste se enfocó a ampliar los recursos destinados al crédito agrícola e hipotecario, básicamente a hipotecas relacionadas con programas de vivienda de interés social, buscando impactar a las personas de bajos ingresos.

Este programa reanimó la economía del país, pero recordemos que sólo era a corto plazo y, en el año de 1973, se vuelve a aumentar el gasto público con relación al año de 1972, "Siendo que el monto de gasto ejercido fue 17.4 % mayor al autorizado por el Congreso".<sup>87</sup>

Dichos aumentos fueron financiados con préstamos externos e internos, buscando no modificar los impuestos ni los índices de precios y tarifas, por lo cual, se iba generando una inflación y las empresas propiedad del estado buscaban no elevar sus precios y la entrada de dinero al herario público continuaba siendo semejante a la de antes de iniciar el endeudamiento para incrementar el gasto público, siendo así que el crecimiento se desaceleró en el año de 1973.

La economía crece durante el periodo 1972-1973, y se desacelera a finales de 1973, ya que se precipita la crisis internacional, se agudiza rápidamente la situación en la balanza de pagos y toman un inusitado ritmo de crecimiento las elevaciones de precios, el déficit de las finanzas públicas y el endeudamiento externo. "Por otra parte, se eliminan casi por entero los enfrentamientos violentos del gobierno con grupos masivos de la población, desaparece en esos grupos el vivo rencor que manifestaron en el sexenio anterior, se avanza en el proceso de democratización y, en lo económico, se sientan parcialmente las bases de un desarrollo económico y social más sólido y justo."<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> TELLO Carlos. Op. Cit., página 54.

<sup>87</sup> TELLO Carlos Op. Cit., página 61.

<sup>88</sup> TELLO Carlos Op. Cit., página 73.

Como vemos el ejecutivo toma la determinación de no solicitar modificaciones en materia tributaria (salvo algunas que hizo al inicio del gobierno que afectaron las relaciones con la iniciativa privada), éste tiene la facultad de discernir sobre la misma y, dentro del margen jurídico que las leyes le establecen se crea un acto de gobierno, que es la decisión de enviar o no una iniciativa al Congreso para solicitar cambios en el marco jurídico de los gobernados.

De tal forma, el incremento al gasto público se financió a través de deuda externa, teniendo a su vez, la capacidad de discernir si solicita los créditos de instituciones privadas o bien de organismos internacionales.

Podemos notar que se aplican los créditos para subsanar el incremento en el gasto público y no en infraestructura directa como lo hacia su antecesor, en los programas que este designa, prioritariamente de tipo social.

Si nos damos cuenta, todos los actos anteriores son actos de gobierno que realiza el ejecutivo dentro del margen que las leyes le permiten, pero que no son consultados con el legislativo o el judicial, ni tampoco son materia de amparo, son simplemente actos de gobierno.

La solicitud de ampliación en el presupuesto sí debe ser aprobada por el legislativo, por lo cual éste no es un acto de gobierno del poder ejecutivo, es un acto conjunto de ambos poderes en el cual, el ejecutivo, le señala al legislativo las modificaciones en materia presupuestal y, el legislativo, aprueba o no lo que envía el ejecutivo.

Es notorio que si hacemos una comparación entre la forma en que se genera en teoría la devaluación, pérdida de valor de la moneda, crisis económica e incrementos en la deuda pública, a través de medidas de incremento en el gasto público con fines sociales para beneficiar a los núcleos más pobres de la sociedad, con las políticas económicas realizadas en el sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez, estas son en extremo semejantes.

Una de las causas que motivaron el incremento en el gasto público fue el hecho de que la iniciativa privada se mantuvo al margen en sus inversiones esperando mejores momentos para realizarlas, dicha conducta por parte de los capitales privados fue consecuencia de una serie de confrontaciones entre el presidente Luis Echeverría y dirigentes de las distintas cámaras de comercio como la COPARMEX que, tras un cambio en materia fiscal, comentó: "en los últimos años las más altas

autoridades del país han seguido la sana costumbre de dar a conocer a las organizaciones sindicales de empresarios las iniciativas de ley que, directa o indirectamente, pueden afectar la vida económica de México y el normal funcionamiento de las empresas, esta vez se nos ha convocado para comunicarnos hechos prácticamente consumados”.<sup>89</sup>

Al respecto, el presidente contestó: Yo nunca he escuchado a usted licenciado (aludiendo al representante de la COPARMEX) hacer una manifestación de desaprobación frente a los empresarios mexicanos que venden empresas al extranjero... debería estar recomendando a sus compañeros de asociación velar por los intereses patrios que representa cada industria.”<sup>90</sup>

Con declaraciones como las anteriores, se rompió la relación que por años había venido llevando el gobierno con los empresarios, declaraciones del mismo tipo se llevaron a lo largo de todo el sexenio, provocando durante los seis años un recelo hacia el régimen del licenciado Luis Echeverría, una mayor cautela para invertir, e inseguridad en materia económica dentro del país. Consecuencia: una salida de capitales hacia otros mercados, o bien en espera de mejores momentos.

En virtud de lo anterior, el crecimiento del país no podía esperar y se inició el uso de un mayor gasto público, a través del crédito externo e interno. Teniendo como principales objetivos el agro y la construcción de vivienda.

En el año de 1973 se pone en operación el INFONAVIT, que tiene por objeto el de ser una hipotecaria social para los trabajadores, y que si bien ayuda a la clase obrera, no lo hace con las comunidades más marginadas, puesto que ellas no cotizan.

En lo que respecta al agro, comúnmente éste se financia a través de instituciones del sector público, dado que las privadas como persona moral no pueden, en caso de no ser cubiertas en sus créditos, acumular porciones de tierra en virtud de las adjudicaciones, esto deriva del monto de tierra máximo a que puede aspirar una persona, ya sea física o moral. Por lo tanto, se tuvo que implementar el uso de crédito a través de gasto público. Un sector marginado se financiaba indirectamente a través de créditos del exterior con altos costos, dado la recesión que se vivía en el contexto internacional.

---

<sup>89</sup> TELLO Carlos. Op. Cit., página 44.

<sup>90</sup> TELLO Carlos. Op. Cit., página 47.

En el año de 1974 se continúan aplicando políticas contraccionistas, con un ritmo alto de crecimiento en inflación, fuga de capitales, una balanza de pagos en una difícil situación, creciente dolarización, y un déficit que representaba cerca del 6% del PIB, con el advenimiento de una inminente recesión económica acompañada de devaluación de la moneda.

A lo largo de todo el año se buscó aplicar políticas antinflacionarias, control en los precios, una escala móvil de salarios, una jornada máxima de 40 horas semanales y, en respuesta a ello, indignación por parte de los empresarios. Llegó el año de 1975 y la deuda externa de México ya llegaba a los 4474 millones de dólares, se anunciaron medidas de control a las importaciones, sin embargo, había "subsidios hasta de 75% a los gravámenes para la importación de maquinaria utilizada en la producción orientada a la exportación y otras más."<sup>91</sup>

La presión sobre los mercados y el clima de desconfianza era tal en el tercer trimestre de 1975 y hasta mediados de 1976, que un 31 de agosto de 1976, el Banco de México abandonaba temporalmente su política monetaria de cambio fijo, siendo así que el día 11 de septiembre situaba una nueva cotización del peso en 19.70 (viejos) pesos por dólar a la compra y 19.00 pesos a la venta.<sup>92</sup>

Así pues, México presentaba, en más de 20 años, un cambio en el tipo de cotización peso dólar, la moneda se devaluaba, la deuda externa se incrementaba, y los salarios presentaban nuevos ajustes, México se encontraba en el advenimiento de una severa crisis económica.

"Para diversos funcionarios del gobierno y del Partido Revolucionario Institucional, la flotación del peso marcaba el fin de toda una época en el desarrollo económico nacional. Para el secretario de Gobernación "la disposición gubernamental de hacer flotar el peso acabó con el mito del desarrollo estabilizador, que era la permanencia inmóvil del cambio monetario, añadiendo que se dejaba el camino para la próxima administración. Para el secretario de la Presidencia la paridad monetaria no representaba ni el honor, ni el escudo nacional, sino un instrumento en manos del Estado."<sup>93</sup>

Como vemos, el tipo de cambio también está sujeto a actos de gobierno y en muchas ocasiones representa la situación económica de

<sup>91</sup> GREEN ROSARIO. Op. Cit., página 46.

<sup>92</sup> Cifras de GREEN Rosario Op. Cit., página 46.

<sup>93</sup> El día 2 y 3 de septiembre de 1976, Excelsior 7 de septiembre de 1976, fuente TELLO Carlos. Op. Cit., páginas 148 y 149.

nuestro México.

A lo largo del poco tiempo que quedaba al periodo presidencial, continuaron las incertidumbres, la deuda externa era cercana a los 20,000 millones de dólares, la inflación era de alrededor del 18%. Después de todas las políticas en contra del alza de precios el 24 de agosto se señaló un alza de 10% a los precios, el Banco de México otorgó una cobertura de 4,000 millones de pesos a la banca privada para que financiara a aquellas empresas que lo solicitaran, existía un fuerte rumor acerca de la congelación de cuentas bancarias cundiendo el pánico entre los ahorradores.

A todo lo anterior le acompañaba una fuga masiva de capitales y un programa por parte del Fondo Monetario Internacional de apoyo al peso. El 26 de octubre el peso se devaluó nuevamente quedando en una paridad de 26.60 (viejos) pesos por dólar.<sup>94</sup>

Como vemos, en materia económica a todo lo largo del sexenio se fueron dando actos de gobierno, para evitar el alza de precios, así como, también, y ya al final del mismo, un apoyo a los empresarios a través de la banca privada, declaraciones de todos tipos, programas de apoyo suscritos por el ejecutivo y una gama de cambios en la política económica.

Entre las obras más importantes del sexenio 1970-1976 a cargo del presidente Luis Echeverría Álvarez, estuvieron "la creación de instituciones y el envío de leyes destinadas todas a dar contenido al programa social que ya tenía en mente. En las primeras semanas de su gobierno se crearon el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. También se enviaron múltiples iniciativas que reformaron leyes, entre las que destacaron la federal de la Reforma Agraria, la del Seguro Social, la Orgánica de Petróleos Mexicanos y la de Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal."<sup>95</sup>

## **1977 - 1982**

Al inicio del sexenio del presidente José López Portillo se anunciaban una serie de medidas enfocadas a un sano crecimiento del país, un calendario de bianualidades en el cual los primeros dos años serían para

---

<sup>94</sup>Se siguió preferentemente más no exclusivamente a GREEN, Rosario. Op. Cit

<sup>95</sup>MEDINA Peña, Luis. Op. Cit., página 179.

superar la crisis, los segundos dos años para estabilizar la economía y, los últimos dos, para alcanzar tasas de crecimiento.

De tal manera, y en virtud de la difícil situación económica en que se desarrollaba el país, se enviaron al Congreso de la Unión iniciativas de ley encaminadas a tomar decisiones en materia económica que fuesen estudiadas por organismos especializados en la rama económica, buscando, a su vez, una mayor intervención por parte del Congreso en las políticas que habrían de aplicarse.

Así pues, con relación a la deuda pública, se envió al Congreso un Proyecto de Ley General de Deuda Pública, "este proyecto de ley propone un tratamiento de la información que no sólo garantice el escrupuloso conocimiento de todos aquellos elementos que caracterizan los compromisos del sector público que habrán de traducirse en deuda, sino que permita su adecuado uso y control pertinente.<sup>96</sup> Al ser aprobada se le da un margen muy amplio al ejecutivo para poder hacer buen uso y correcta aplicación de los créditos.

Se facultó, a su vez, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para emitir valores, refinanciamientos del erario federal, plazo de amortizaciones, tasas de interés de emisión de valores, contratar empréstitos con fines de inversión pública, elaborar el programa financiero del sector público, autorizar a las entidades para gestionar y contratar financiamientos, contratar y manejar la deuda pública del gobierno federal, otorgar las garantías de la deuda pública cuando ésta se contrate con organismos internacionales, o bien, entidades públicas o privadas tanto nacionales como extranjeras, vigilar que se realicen los pagos de intereses y capital de los créditos contratados por las entidades.

El artículo noveno de dicho ordenamiento faculta al Legislativo para autorizar los montos de endeudamiento, pero éstos se otorgarán cuando, a juicio propio del ejecutivo, se presenten circunstancias extraordinarias que así lo ameriten.

De la misma manera, el presidente buscaba el fortalecimiento del Congreso de la Unión en el papel de la conducción y definición de la política económica, ampliando sus atribuciones para que, por medio de la Contaduría Mayor de Hacienda, pudiese autorizar y fiscalizar los montos

---

<sup>96</sup> Diario de debates del H. Congreso de la Unión. Sesión de Congreso General. 1 de septiembre de 1976. Fuente: LOMELÍ, Leonardo \* ZEBADÚA, Emilio. La Política Económica de México en el Congreso de la Unión (1970-1982). Ed. Fondo de Cultura Económica, primera edición. México D.F., 1998. página 153.

de la deuda pública, buscando una responsabilidad compartida entre Legislativo y Ejecutivo en temas económicos clave.

Igualmente se puso en vigor el primero de enero de 1977, la Ley Orgánica de la Administración Pública, que establecía un mecanismo de coordinación entre la administración pública centralizada y la administración pública paraestatal, ésta señala la facultad del gobierno federal para nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, u, designar al presidente, director, y gerente, o vetar acuerdos del órgano de gobierno de la administración pública paraestatal.

A su vez, dicho ordenamiento nos establece que “el poder ejecutivo de la unión, ejerce sus atribuciones y despacha los asuntos concernientes a la administración pública federal a través de secretarías de estado y departamentos administrativos, ambos dependencias de la administración pública centralizada.”<sup>97</sup>

A su vez, se envió una iniciativa para la programación del presupuesto por parte de las entidades que ejercieran el gasto público, y bajo la vigilancia de la recién formada Secretaría de Programación y Presupuesto. Dicha ley recibió el nombre de Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público. Ésta facultó al ejecutivo “para autorizar, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la participación en las empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles, ya sea en su creación, para aumentar su capital o patrimonio, o adquiriendo todo o parte de estos”.<sup>98</sup> Asimismo, señaló la facultad del presidente de la República, para poder constituir, incrementar, modificar o disolver fideicomisos.

Como podemos observar, los ordenamientos antes mencionados son, sin lugar a duda, algunas de las leyes que autorizan al ejecutivo a realizar una gama bastante amplia de actos de gobierno en materia económica.

El gobierno del licenciado José López Portillo, iba encaminado en un principio a regresar a las premisas del desarrollo estabilizador, pero con un gasto público masivo y un endeudamiento externo. Pareciese contradictorio, pero para salir de la crisis se recurriría al endeudamiento en mayores proporciones. Se buscaba, a diferencia del gobierno anterior, la creación de empleos y no la redistribución inmediata del ingreso a través de programas de gasto social, así como utilizar el crédito externo

---

<sup>97</sup> LOMELÍ, Leonardo \* ZEBADUÁ, Emilio. Op. Cit., página 160.

<sup>98</sup> LOMELÍ, Leonardo \* ZEBADUÁ, Emilio. Op. Cit., página 171

como complemento del ahorro interno de acuerdo a los límites de la capacidad de pago del sector público.

A diferencia del sexenio anterior, éste tenía una palanca para su crecimiento, lo cual era el incremento en los precios del petróleo y una reserva probada de 11 160 millones de barriles del mismo, siendo el petróleo el pivote de nuestra autodeterminación.

De tal forma, existía a principios de sexenio, un acuerdo firmado con el Fondo Monetario Internacional, en octubre de 1976, el cual, se había acordado durante el gobierno del licenciado Luis Echeverría Álvarez, y ratificado por el gobierno del nuevo presidente, que limitaba el endeudamiento externo de cualquier fuente a no más de 3 000 millones de dólares durante cada uno de los tres años que duraría el programa, lo anterior no tendría dificultades en cumplirse, dado que sólo se recurriría al crédito como complemento del ahorro interno.

Dicho acuerdo, detuvo la fuga de capitales y, en el año de 1977, "el crecimiento neto de la deuda externa, en ese año, rebasó ligeramente lo previsto al llegar a los 3312 millones de dólares."<sup>99</sup>

Sin embargo, la situación del petróleo comenzó a dar un giro ambicioso en cuanto al mismo, por lo que se instrumentó un Plan de Desarrollo Industrial 1979-1982, que buscaba un crecimiento acelerado, por medio de una política expansiva del gasto público financiada en su mayoría por endeudamiento externo. De tal manera la deuda externa creció desde 3 352 millones de dólares en 1978 a 3349 millones en 1979 (Último año del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional) a 4 056 millones en 1980 y a 19 148 millones en 1981, cuando en el segundo semestre del mismo año se desplomaron los precios del petróleo.<sup>100</sup>

Aquí podemos observar un claro acto de gobierno por parte del ejecutivo, quien a su juicio puede, en casos extraordinarios, solicitar al legislativo montos de endeudamiento. Éste los autoriza, sin embargo, le da un campo de acción al poder ejecutivo de solicitar la aprobación para líneas de crédito por así considerarlo conveniente; a su vez, existen procesos dentro de la Ley de Deuda Pública que le permiten al Ejecutivo contratarla sin fiscalización por parte del Congreso de la Unión.

Dichos montos de deuda pública externa, tenían como fin principal, el de desarrollar el sector energético y el agropecuario, enfocando la mayor parte al primero, dado que era necesario aumentar la extracción del crudo

---

<sup>99</sup>GREEN, Rosario, Op. Cit., página 49.

<sup>100</sup>Cifras de GREEN Rosario, Op. Cit., página 50.

y aprovechar los altos precios que se desplomaron en el año de 1981, cuando la deuda crecía de manera insospechada

Petróleos Mexicanos fue el elefante blanco de la administración Lópezportillista. Durante dicha administración se buscó hacer crecer 2.5 veces dicha industria,<sup>101</sup> para lo cual el Ejecutivo invirtió en PEMEX, gigantescos montos de inversión con préstamos externos, los cuales se calculan en alrededor de 22 mil millones de dólares.

De tal forma, que la entrada de dinero por petróleo se calculo en 21.2 mil millones de dólares para el año de 1982, mientras que en 1976 era de 3.7 mil millones de dólares (5.7 veces más). A su vez, también se incrementó el pago en intereses, por concepto de deuda que, sin incluir el principal, se elevó, de 1.3 mil millones a 9.6 mil millones (7.6 veces más).<sup>102</sup>

El crecimiento de la industria petrolera utilizó casi la mitad de la inversión pública con relación al periodo de gobierno anterior. Para 1979, empezaron a oírse voces discordantes en el gobierno ante la política expansionista de PEMEX. A partir de dicho año, el tema central fue determinar qué se haría con los excedentes provenientes de la venta de petróleo al exterior.

Se pensaba aplicar los excedentes en otras industrias que no fueran la petrolera, aumentar las reservas probadas a 30 000 millones de barriles, producir 2 250 millones de barriles diarios de petróleo crudo, aumentar la capacidad de refinación de 0.865 a 1.67 millones de barriles diarios mediante la construcción de refinerías, aplicarlos a la producción agropecuaria y algunas metas sociales, incluso la CTM señaló que se debía de crear un fondo para el desempleo.

La realidad es que no se contaba con una estrategia clara de qué hacer con el dinero y éste se invirtió en el pago de los gastos de la expansión; únicamente entre 13 y 18% de los ingresos de PEMEX se utilizaron para otros sectores.<sup>103</sup> Mientras tanto, la empresa continuaba solicitando créditos al exterior para su crecimiento.

La industria petrolera produjo 21, 362 toneladas métricas de petróleo

---

<sup>101</sup> Cifra de MEDINA Peña, Luis. Hacia el Nuevo Estado. Op. Cit., página 194.

<sup>102</sup> Cifras: HEYMAN Timothy, Investing in Mexico. Mexican economy and financial markets. Ed. Milenio, segunda impresión, México D.F., 1992, páginas 27 y 29.

<sup>103</sup> Cifras de ORTIZ, Guillermo. Economic Expansion, Crisis and Adjustment in Mexico (1977-1983). Funcmc: CÁRDENAS, Enrique. Op. Cit., página 109.

crudo y 18 832 de gas natural en 1970, pasando a 39 989 de petróleo crudo y 21 855 de gas natural en 1976, para incrementarse en forma exorbitante en 1983 a 136 846 toneladas métricas de petróleo crudo, y 38 893 de gas natural en 1982.<sup>104</sup>

Era un momento en que el gobierno mexicano se convertía en uno de los apostadores más grandes del mundo, ya que endeudaban al país de manera exorbitante en aras del incremento en los precios del petróleo, pero, como todo jugador, tenía sus altibajos y, al llegar el año de 1981, en los mercados internacionales empezaba a disminuir el precio del oro negro, lo anterior, como consecuencia de las medidas de racionalización en el consumo de energéticos de los países consumidores, por lo que, inició un periodo de sobre oferta mundial.

En dicho año, cualquier jugador brillante hubiese cambiado de estrategia, apostando a las tasas de interés, que se empezaban a incrementar dado las políticas contraccionistas de gobiernos como el de los Estados Unidos de Norte América; sin embargo, México continuó en su afán de incrementar la producción de petróleo, pues creía que la baja en los precios era momentánea.

Siendo así que para 1982, año en que se esperaba un superávit de 5 300 millones de dólares, no obstante que el déficit un año antes ya había alcanzado los 18 465 millones de dólares, el gobierno mexicano se vio obligado a disminuir los precios del petróleo en 2.50 dólares por barril de petróleo Istmo y 1.50 dólares el del Maya. "El petróleo pasó de ser la palanca del desarrollo a garante de las deudas contraídas, y de ahí el acuerdo con el gobierno estadounidense con el fin de venderle petróleo para constituir su reserva estratégica, medida, al fin y al cabo, ideada por Washington para terminar con el mercado de productores."<sup>105</sup>

La incertidumbre provocaba ya fugas de capitales de manera desorbitada; se calculaba que las propiedades de inmuebles urbanos y rurales de los mexicanos en Estados Unidos de Norte América era de alrededor de 25 000 millones de dólares.

En febrero de 1982 se decretó una devaluación que modificaba el tipo de cambio de 26.91 a 47.00 pesos por dólar y, en el mes de agosto, una segunda devaluación que, a diferencia de las previsiones de los economistas, quienes señalaban que con dicha medida se cortarían los

---

<sup>104</sup>Cifras de INEGI, México 1985. Fuente MADISSON ANGUS y Asociados. La Economía Política de la Pobreza, la Equidad y el Crecimiento: Brasil y México. Ed. Fondo de Cultura Económica, primera edición en español, México D.F., 1993, página 205.

<sup>105</sup>MEDINA PEÑA, Luis. Op. Cit., página 196.

flujos de capitales hacia el exterior, éstos se incrementaron.

Para el día 20 de agosto de 1982, el secretario de Hacienda y Crédito Público solicitó una reunión con los representantes de los bancos internacionales con el fin de darles a conocer la insolvencia de México para cubrir su deuda externa. México tenía un vencimiento programado para el día 23 de agosto del mismo año, de 300 millones de dólares, y sólo contaba con 180 millones en reservas líquidas. Hubo momentos en que México perdía entre 200 y 300 millones de dólares diarios.<sup>106</sup>

Vemos aquí como un acto de gobierno como lo fue el incrementar el patrimonio de una empresa paraestatal (PEMEX), llevó a un endeudamiento masivo del país, provocando, a su vez, otros actos de gobierno como los que a continuación mencionaremos.

Algunos funcionarios de instituciones bancarias recomendaban a sus clientes sacar su dinero del país, existía el pánico entre todos los inversionistas "las inversiones en bancos mexicanos denominadas en moneda estadounidense eran del orden de 12 000 millones de dólares."<sup>107</sup> El presidente daba todo tipo de explicaciones, incluso llegó a señalar que nos habían saqueado, pobres de aquéllos que tenían sus inversiones en (mexdólares), puesto que, por una decisión gubernamental, no se les pagarían en dólares reales, dándoles un cambio mucho menor al que se estaban cotizando. "69.5 pesos por dolar, en lugar del tipo libre que, para dicha fecha, había llegado a 150 pesos por dolar."<sup>108</sup>

A finales del mes de agosto, en vísperas del informe presidencial, se inició una avalancha de compras de pánico que obligaron a los comercios a ampliar sus horarios",<sup>109</sup> la población mexicana estaba convencida que vendrían tiempos de escasez y que era necesario aprovisionarse de todos aquellos productos necesarios para subsistir.

Se debía controlar a la banca, la cual hacía recomendaciones que desestabilizaban más la situación económica del país, se había implementado una medida de control de cambios, siendo así que para la importación de bienes necesarios y pago de la deuda se daba un cambio preferencial, y uno casi 100% mas alto al cambio libre.

---

<sup>106</sup> Cifra SILVA HERZOG, Jesús, artículo del Weekly Review reproducido en "Recomendé moratoria sólo como táctica". Excelsior, 8 de julio de 1987, p. 23. Fuente GREEN Rosario Op. Cit., página 52

<sup>107</sup> GREEN, Rosario Op. Cit., página 53.

<sup>108</sup> FLORES QUIROGA, Aldo. Op. Cit., página 253.

<sup>109</sup> MEDINA PEÑA, Luis Op. Cit., página 197

Para el mes de junio, la banca internacional cerraba aquella increíble línea de crédito que tenía México y cancelaba líneas ya otorgadas, el Banco de México ya casi no tenía reservas en dólares, había que hacer frente, a como fuera, a la crisis, y poder implementar un control cambiario costase lo que costase.

El día primero de septiembre se removió al director general del Banco de México, Miguel Mancera, puesto que se oponía al control generalizado de cambios, a su vez, a escasas horas de haber iniciado el informe presidencial, se anunciaban medidas para detener el injusto proceso de fuga de capitales, devaluación e inflación, así pues, se dio a conocer la nacionalización de los bancos privados del país, señalando que no nos volverían a saquear.

Por encima de todo, la nacionalización de la banca planteó nuevas preguntas acerca del papel apropiado del Estado en la economía mexicana, la medida de la discrecionalidad del gobierno, el grado en que debe permitirse a los presidentes tomar decisiones de este tipo, o los riesgos que corre el sector privado si no participa en política y en el diseño de política económica.<sup>110</sup>

¿Cual habrá sido la causa por la que al nacionalizar la banca no se nacionalizó un banco de capital estadounidense que operaba de la misma forma que las demás instituciones bancarias privadas en México? Los banqueros en un desplegado fechado el 5 de septiembre, señalaban que nunca habían estado a favor de la salida de capitales y se implementaban recursos de inconstitucionalidad en contra del decreto bancario al que se le tachó de expropiación y no de nacionalización.

Hemos señalado aquí medidas económicas por parte del Poder Ejecutivo, en las que claramente utiliza sus facultades para detener la fuga de capitales del país que, dado el caso de extrema necesidad en que se vivía, se llevó a cabo un control de cambios no respetando el tipo de cambio que se había fijado tiempo atrás para con aquellas personas, las cuales invertían en dólares dentro del país, asimismo, se benefició a ciertos rubros, otorgándoles la facultad de adquirir dólares a un tipo de cambio distinto al cambio libre, es decir, había dos tipos de cambios; asimismo, se nacionaliza la banca para poder llevar a cabo de forma exacta las medidas implementadas.

El gobierno que heredaba el candidato a la presidencia de la

---

<sup>110</sup>FLORES QUIROGA. Aldo. Op. Cit., página 255.

República; Miguel de la Madrid, era un gobierno de desconfianza por parte de todos los estratos sociales; un desempleo abierto que se duplicó de 4 a 8% en 1982, con un PIB que se contrajo a -0.3%, una inflación cercana al 100%, con una base monetaria del 90.4%. Una deuda externa de 84 100 millones de dólares, con vencimientos para el año siguiente de 20 000 millones de dólares. Un tipo de cambio libre de 56.40 pesos por dólar, y lo que es peor, una falta de credibilidad total hacia el gobierno mexicano tanto nacional como internacionalmente.<sup>111</sup>

Entre otros aspectos, durante el gobierno del presidente José López Portillo se vio la posibilidad de unir a México al GATT que, en aras de no poner en jaque la soberanía del país en materia comercial, dado que se planteaban lineamientos y políticas del exterior, no se consumó por decisión final del presidente.

Existe en materia económica un término que se denomina "Enfermedad Holandesa" la cual consiste en que al aumentar el ingreso de dólares por la expansión económica con un tipo de cambio fijo, aumenta la demanda de bienes tanto internos como externos, con la salvedad de que al darse dicho incremento, los internos se regulan por la ley de la oferta y la demanda, mientras que los externos se regulan por el precio de los mercados internacionales.

De tal manera que, al estar fijo el dólar, los productos provenientes del exterior no aumentan su valor, mientras que los de mercado interno tienen que bajar su precio a fin de poder competir con los de mercado externo; lo que se encarece en sí, son aspectos como el costo de construcción o mano de obra, el cual no puede comerciarse con el exterior.

Dicho de forma más clara, hay un proceso de inflación pero regulado por factores externos, en donde los productos son más costosos pero las utilidades del aparato productivo interno son menores.

Donde es más fácil para los empresarios dedicarse a importar productos que a producirlos, se genera una mayor demanda de divisas y un incremento en el desempleo, ya que el producir no genera beneficios. Se ocasiona un deterioro en la balanza de pagos, una dependencia hacia los productos externos y una solicitud mayor de créditos al exterior, dado que las divisas se agotan rápidamente, y éstas no provienen de las exportaciones. Se recurre al proceso devaluatorio como solución a la obtención de divisas a través del aparato productivo -aún con los daños que ésta acarrea; que son: pérdida del poder adquisitivo, incertidumbre,

---

<sup>111</sup> Cifras de CÁRDENAS ENRIQUE Op. Cit., páginas 116 y ss.

recesión y crisis económica.

Si no se encuentran en un margen de estabilidad todos los puntos que integran la economía de un país, estos pueden acarrear severos daños a la misma, como lo fue durante el sexenio del presidente José López Portillo. En él, la economía se contrajo durante el primer año; después, vino un crecimiento espectacular; para culminar con una severa crisis económica. Siendo así que, con respecto a su programa inicial, los años de crecimiento fueron años de decrecimiento.

### **1983-1988**

En materia económica, -el periodo del presidente Miguel de la Madrid Hurtado- México no tuvo avances significativos en su crecimiento, fue un periodo en el cual, básicamente, la política económica tuvo como objetivo principal renegociar la deuda externa a través del aplazamiento en los pagos de los vencimientos, obtención de créditos en el exterior, los cuales fueron, en gran parte, deuda pública nueva para el pago de deuda pública anterior, y proteger el empleo, por medio del apoyo a las empresas, ayudándoles a renegociar sus deudas.

La falta de productividad en la industria paraestatal, y el endeudamiento que ésta acarrea, al ser un medio de subsidio en los precios de una infinidad de productos, representaba un gasto muy elevado para el momento crítico que se vivía en el país; no se podía continuar solventando todo ese aparato que consumía día a día al propio Estado.

Sin embargo, la venta de la industria paraestatal no estratégica, podía dar a México capitales necesarios para solventar las obligaciones contraídas por el gobierno mexicano, o bien utilizarse con un fin social. Siendo así, una convicción para el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, el buscar una concurrencia del sector privado y social en los medios de producción, pero con la salvedad de que el Estado pudiera incluso gestionar los mismos.

A su vez, debía controlarse el crecimiento de la inflación, el incremento en las tasas de interés, la volatilidad en el tipo de cambio y todo el daño económico que acarrea una crisis que poco a poco se convertía en una hiper crisis con una alta inestabilidad que podía terminar en graves conflictos sociales. Para lo cual se crearon pactos económicos entre los sectores empresariales y laborales del país, buscando una reconciliación con dichos sectores.

Estando en funciones el licenciado Miguel de la Madrid, propuso al Congreso la realización de modificaciones a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos con relación a los artículos 25, 26, 27, 28 y 73; "partiendo de la base de que la reafirmación y redefinición del sistema económico debía de sujetar a éste al régimen jurídico de un Estado de derecho desde sus propias bases constitucionales. Se favorecería así la legalidad de los actos de gobierno de la República y la inducción de las conductas correspondientes en los otros poderes de la Unión y en los gobiernos de los estados."<sup>112</sup>

En lo que respecta al artículo 25 se buscó hacer más explícito el papel del Estado en cuanto a la rectoría de éste en el desarrollo nacional, señalando que será éste quien planee, conduzca, coordine, oriente y lleve a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga nuestra ley fundamental.

Asímismo, se confirmó el concepto de economía mixta señalando que dentro de la economía nacional, debe de concurrir con responsabilidad el sector público, quien tendrá bajo su cargo y de forma exclusiva la áreas estratégicas señaladas en el párrafo cuarto artículo 28 de nuestra Constitución Política.

Con respecto al artículo 26, se incorporó un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán los programas de la administración pública federal."<sup>113</sup>Dicho plan proponía cuatro objetivos que eran: 1.- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas. 2.- Vencer la crisis. 3.- Recuperar la capacidad de crecimiento. 4.- Iniciar los cambios cualitativos que requería el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.<sup>114</sup>

Dicho proyecto sería de observancia general y obligatoria para todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, de acuerdo a sus respectivas facultades.

También el artículo 27 sufrió modificaciones buscando establecer una mejor situación jurídica en la tenencia de la tierra, expedita y honesta, dotando de asesoría jurídica a los campesinos.

En cuanto al artículo 28, se añadió el concepto de práctica monopólica,

---

<sup>112</sup>DE LA MADRID HURTADO Miguel. El Ejercicio de las Facultades Presidenciales. Ed. Porrúa, primera edición, México D.F., 1998, página 143.

<sup>113</sup>DE LA MADRID HURTADO Miguel. Op. Cit., página 142

<sup>114</sup>DE LA MADRID HURTADO Miguel. Op. Cit., página 149.

y su prohibición en términos iguales a los del monopolio.

Asimismo, el artículo 73 fue más explícito en cuanto a la Facultad del Congreso para expedir leyes en materia de propiedad intelectual y el sano desarrollo económico de la nación, vigilando preponderantemente el abasto y la producción de bienes y servicios necesarios. A su vez, se hizo explícito, como en los otros casos, la Facultad del Congreso para regular la inversión extranjera y promover la mexicana.

Dentro de este periodo se pueden distinguir dos etapas; la primera que podemos englobar dentro de los años de 1983 a 1985 en la cual el gobierno renegoció la deuda externa, con un programa de ajustes económicos, y la segunda etapa, que iniciaría a partir de 1985, en la cual se pretendía hacer crecer económicamente al país en todo sentido.

Sin embargo, a consecuencia de la baja en los precios del petróleo, los daños con motivo de los terremotos de 1985, y la caída de la bolsa de valores, motivada tanto por factores internos como externos, obligó a las autoridades financieras del país a tomar medidas de ajuste que significaron un deterioro en los avances de los años previos. Dejando a la economía mexicana dentro de un estanco económico, con posibilidades de convertirse en una hipercrisis.

Notemos que en los años de 1983 y 1984 México debía cubrir por concepto de deuda externa pública, únicamente como principal 14 328 millones de dólares y la privada se calculaba en 12 000 millones de dólares.<sup>115</sup>

Con el párrafo anterior nos damos cuenta que los seis años de desarrollo compartido bajo el régimen echeverreista, aunados a los seis años de crecimiento acelerado del periodo lopezportillista generaron serios problemas en materia de deuda pública que dejaron a México en una posición poco eficaz económicamente.

Observemos que el legislador, por medio de la Ley General de Deuda Pública, da capacidad bajo los ordenamientos legales al poder ejecutivo para llevar a cabo una renegociación de deuda si así lo considera prudente, con el costo financiero que esto acarrea; entendamos por costo financiero el interés del dinero.

El hecho de pagar o reestructurar la deuda significaba que el dinero

---

<sup>115</sup>Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Deuda externa pública mexicana. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1998. pp. 109 y 113. Fuente: CÁRDENAS Enrique. Op. Cit., página 122.

saldría de las arcas del la nación, propiciando así que también se disminuyera el crecimiento económico del país.

México acumuló únicamente en intereses para el año de 1983 la cantidad de 14 684 millones de dólares, con los cuales no contaba, siendo que éstos no pudieron negociarse ni postergarse, el secretario de hacienda hizo uso de un crédito de 5 000 millones de dólares que había gestionado con más de 500 bancos, durante el sexenio anterior, para el pago de una parte de los intereses, antes mencionados, siendo que los vencimientos, de no haberse negociado, hubiesen sido de 22,472.5 millones de dólares y sólo se cubrieron 3 713. 2 millones. Es importante mencionar que para el año de 1984 se llevó a cabo otra renegociación de deuda por un monto de 48, 000 millones de dólares a 14 años.<sup>116</sup>

A lo anterior se debe añadir la deuda privada, para la cual el gobierno estableció un fideicomiso (Fideicomiso de Cobertura de Riesgo Cambiario "Ficorca") mediante el cual el Banco de México otorgó crédito a las empresas, para que renegociaran sus deudas y, a su vez, garantizaba la obtención de dólares a aquéllas que tuviesen pesos.

Dicho Fondo fue una gran idea dado que a finales de año ya se había reestructurado el 65% de la deuda privada del país.

Aquí vemos un acto de gobierno por parte del ejecutivo por el cual, en aras de ayudar a un sector de la población, se crea un proyecto en el que, el propio Banco de México, otorga créditos a los industriales, dada la delicada situación en que se encontraba la economía nacional en todo sentido.

Como mencionábamos anteriormente el gobierno mexicano tenía entre uno de sus objetivos el enajenar todas aquellas industrias del sector paraestatal, por lo que, desde 1982, se hizo a la tarea de eliminar fideicomisos, vender acciones en aquellas empresas en que tuviese una participación minoritaria y privatizar empresas, "de esta manera el gobierno podía deshacerse de aquellas entidades que no se consideraran estratégicas."

"Esta reforma sentó las bases para un amplio programa de desincorporación de entidades paraestatales que se fue dando a lo largo del gobierno. En efecto, de los 1 155 organismos que formaban el registro

---

<sup>116</sup>Cifras de Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Deuda externa pública mexicana. pp 109. 133. 169. Fuente CÁRDENAS Enrique Op. Cit., páginas 130 y 134.

de entidades paraestatales, quedaron 444 al final de 1988."<sup>117</sup>

Es cierto, que México necesitaba reestructurarse económicamente, también, es cierto que dichas empresas no eran parte de las actividades estratégicas del país, pero estas empresas en algún momento se encontraban correctamente administradas y organizadas y, además, fueron una fuente de ingresos.

Las empresas antes de ser vendidas llevaron procesos de reorganización con el propósito de modernizarlas administrativamente durante el periodo 1982-1988; ¿por qué no conservarlas si eran un ingreso estupendo en un momento crítico?. Incluso algunos de los productos que vende el Estado como lo la gasolina, aumentaron en un 200% durante el año de 1983 y el diesel un 375%; dichos productos se cotizaban un 23.7% por arriba de la inflación. ¿Por qué no conservar ciertas empresas con productos clave que, tras de su modernización pudieron dar a México ingresos fabulosos como los dio una de las actividades estratégicas, y que es la producción de gasolina?<sup>118</sup>

Quizás fue porque en el mercado mundial preponderaba la política de no limitar al individuo en su acción emprendedora, y "la nacionalización de la banca, a la vez de la pérdida de prestigio que había acumulado el sector público desde la administración de Luis Echeverría, hicieron más patente y acentuada la oposición al intervencionismo."<sup>119</sup>

A lo mejor fue por los compromisos que hizo México con el Fondo Monetario Internacional a cambio de líneas de crédito en las que se obligaba a disminuir su gasto público, que contemplaba entre muchas otras formas la desincorporación y reconversión industrial.

Lo cierto es que aquí, se nos presenta un acto de gobierno por parte del ejecutivo que, a lo largo de décadas, se había propuesto crear una industria paraestatal y que, a partir de este sexenio, se vendería para ocasionar, con el tiempo, pérdidas semejantes a los montos de su venta, ya estando en manos de la iniciativa privada y en donde nuevamente resurgiría la figura paternalista del gobierno mexicano.

En materia comercial el presidente Miguel de la Madrid retomó el

---

<sup>117</sup>DE LA MADRID Miguel. Op. Cit., página 160.

<sup>118</sup>Cifras de LAJOUS Alejandra, BELTRAN Ulises, CÁRDENAS Enrique, y PORTILLA Santiago. Las Razones y las Obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica de un sexenio 1982-1988. Tercer año. México. Fondo de Cultura Económica. 1986. pp. 18-19. Fuente CÁRDENAS ENRIQUE Op. Cit., página 126

<sup>119</sup>MARTÍNEZ ESCAMILLA Ramón, MANRIQUE Irma, BAUTISTA Jaime. Crisis Económica: ¿Fin del Intervencionismo Estatal?. Ed. El Caballito S.A., primera edición. México D.F., 1996, página 119.

rumbo hacia la incorporación de México al GATT, éste fue el punto que quitó a los empresarios mexicanos el mercado cautivo sobre el cual muchas de las industrias venían ofreciendo productos de mala calidad a costos altos.

En efecto, fue en el año de 1986 que México se incorporaba a un mercado internacional y, junto con otros 91 países miembros, la firma se realizó de acuerdo al protocolo que se había negociado durante la administración del licenciado José López Portillo. A México se le dio la calidad de país en vías de desarrollo, por lo cual tendría ciertas concesiones arancelarias así como medidas proteccionistas por un periodo de 15 años.

Muchos vieron en dicho proyecto un entreguismo por parte del gobierno mexicano, en el que se cedía la soberanía nacional en materia comercial; sin embargo, para el gobierno mexicano esto significó el “beneficio de más de 20 000 concesiones arancelarias de los países suscriptores, lo que se tradujo en ingresos adicionales en las exportaciones no petroleras, equivalentes a 2 000 millones de dólares, en los 18 meses posteriores.”<sup>120</sup>

Encontramos aquí la facultad presidencial de revisar la política comercial externa que, anteriormente, se había revisado en protección a la inversión mexicana, y hoy se revisaba para eliminar la protección a la industria con el propósito de hacerla más productiva en sus exportaciones, ayudando al país en la obtención de recursos económicos por parte del exterior que repercutirían, en la obtención de empleos, y, como hemos mencionado, de recursos.

En cuanto a la obtención de empleos podemos mencionar que si el aparato económico no es productivo y los bienes que ofrece son de mala calidad a altos costos, este convenio lejos de mejorar, tiende a disminuir empleos, dado que la falta de competitividad en el mercado hace desaparecer empresas. Por lo regular, son la pequeña y mediana industrias las que se ven mayormente afectadas.

La adhesión al GATT por parte de México estuvo íntimamente ligada a la venta de la industria paraestatal, que no estaba considerada como estratégica, ya que si observamos cualquiera de estos acuerdos notaremos que no se permite que los productos competidores en el marco internacional se encuentren subsidiados o bajo créditos preferenciales, lo cual era algo común dentro de dicha industria, puesto

---

<sup>120</sup>DE LA MADRID Miguel Op. Cit., página 164.

que las mismas se convirtieron en un apoyo a los consumidores finales. Es decir al pueblo de México.

A su vez, México se encontraba en constante solicitud de créditos por parte del Fondo Monetario Internacional y comúnmente, entre las recomendaciones que hacía dicho Fondo estaba la de que "los países en vías de desarrollo debían de reducir los aranceles de importación y aumentar el grado de integración de sus economías con mercados financieros internacionales."<sup>121</sup>

En si, entre junio de 1985 y mayo de 1986 México llevó a cabo un programa denominado Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), el cual fue apoyado por el FMI, en el que México solicitó a dicho organismo la cantidad de 1 400 000 000 DEGS, equivalentes a 11 000 millones de dólares.<sup>122</sup>

Otra razón por la cual era importante la incorporación de México al GATT, fue, que en aquel momento, el peso se encontraba subvaluado, lo cual serviría como medida de protección a los productos mexicanos en competencia con el exterior y, curiosamente, el año en que se lleva a cabo el acuerdo, los empresarios no mostraron tanta oposición a la adhesión como lo habían hecho durante el gobierno Itopeportillista, puesto que sabían que sus productos se encontraban por debajo del precio de los productos de muchos países competidores, y podrían obtener una mayor utilidad al expandir su comercio hacia otros mercados.

Es importante destacar que durante el año de 1982 el 100% de los productos que se importaban a nuestro país requerían de licencias para hacerlo, y el punto medio ponderado en los aranceles era del 26%, siendo que dichas políticas proteccionistas se fueron relajando de forma paulatina hasta que en el año de 1985 el 64.1% de los productos importados no necesitaba de licencias o permisos, quedando las tarifas en una media del 25.2%. Dos años después de iniciados los procesos para la adhesión al GATT, se liberó el 73.2% de los productos importados del uso de licencias, así como el arancel más alto se colocó en un 40%.<sup>123</sup>

Como señalamos al principio, durante el periodo 1982-1988, tuvo

---

<sup>121</sup> Finanzas y Desarrollo, septiembre de 1988 p. 34. Fuente: ESCAMILLA MARTINEZ Ramón, MANRIQUE CAMPOS Irma, BAUTISTA Jaime, Op. Cit., página 110.

<sup>122</sup> Excelsior, 28 de julio de 1986. Fuente: ESCAMILLA MARTINEZ Ramón, MANRIQUE CAMPOS Irma, BAUTISTA Jaime, Op. Cit., página 118.

<sup>123</sup> Cifras: CARDENAS Enrique, Op. Cit., página 136.

lugar, bajo este régimen, la creación de 4 programas que, entre otros, tenían como objetivos principales los de lograr una estabilidad de precios, con un déficit fiscal menor, y evitar la inflación corrigiendo los efectos que esta acarrearba, garantizar el abasto de alimentos y seleccionar el crédito a ciertos rubros de la industria.

Dichos programas se denominaron: 1.- Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) patrocinado por el FMI, de enero de 1983 a junio de 1985, 2.- un programa para señalar "compromiso" con el ajuste económico, sin apoyo del FMI, bajo el cual se emprendieron reformas estructurales, de julio de 1985 a mayo de 1986, 3.- el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), apoyado por el FMI, de junio de 1986 a noviembre de 1987, y 4.- Pacto de Solidaridad Económica (PSE), de diciembre de 1987 a noviembre de 1988.<sup>124</sup>

Las diferencias entre éstos, eran sus políticas complementarias, las cuales se adecuaban a los problemas económicos de cada momento en que se crearon, de tal forma que el PIRE tenía como propósito el de buscar los puntos antes mencionados pero a través de un ajuste económico diseñado para tres años.

El segundo programa, tenía por objeto iniciar las políticas de apertura comercial y privatizar la industria paraestatal. Reforzando los procesos de estabilización planteados en el PIRE.

El PAC continuó con las políticas de eliminación de barreras al comercio y privatización de la industria paraestatal, con el fin principal de obtener un crecimiento en la economía nacional.

Por último, el PSE tuvo por objeto congelar los precios y salarios en virtud de la situación económica del país.

Es importante señalar que los objetivos esenciales de dichos pactos se cumplieron temporalmente mas no de forma definitiva, puesto que a lo largo del sexenio, la inflación anual promedio fue de 92.88% y el crecimiento real del PIB fue de 0.34 %.<sup>125</sup>

Sin embargo, en cuanto a sus políticas complementarias, éstos lograron mayores resultados (conforme lo hemos confirmado en las distintas estadísticas que se han señalado a lo largo de esta investigación

---

<sup>124</sup>FLORES QUIROGA Aldo. Op. Cit., página 270.

<sup>125</sup>Cifras: Banco de México. INEGI. Estadísticas históricas de México, tomo II, México 1994 Fuente: ORTIZ MENA Antonio, Op. Cit., página 50.

en materia de privatización de industria paraestatal y eliminación de barreras proteccionistas a la apertura comercial, y la reducción en el gasto público a lo largo del primer programa).

Veamos en estos programas cómo el ejecutivo, a través de un acto de gobierno, busca crear programas económicos enfocados a resolver la crisis coyuntural que vivía nuestro país, y que exigía de medidas urgentes. Buscando la participación de los sectores sociales y gobierno en un esfuerzo conjunto.

Durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, existieron tres puntos claves en la economía mexicana, que fueron los sismos de 1985, la caída en los precios del petróleo, la cual empezó a mediados de 1985 y el crack de la bolsa en el año de 1986, los tres tuvieron consecuencias funestas.

Con relación a la caída de los precios del petróleo, cabe destacar que ésta se dio a consecuencia de factores externos, puesto que algunos países fuera de la OPEP y miembros rebeldes iniciaron una política de sobreproducción, por lo cual la OPEP inició una guerra de precios, buscando el desplazamiento de los productores marginales, disciplinando, a su vez, a los países como Argelia, Egipto, Irán y Libia, que habían aumentado sus exportaciones.

Así pues, dicha organización se hizo a la tarea de disminuir el precio de las ventas del hidrocarburo, que dio como consecuencia una volatilidad del mercado y el cierre de distintas empresas dedicadas a la explotación del petróleo.

Con esta medida, México fue uno de los países mas afectados, puesto que se contrajo el precio del barril de petróleo de 25.33 dólares a principios de 1985, a 8.6 dólares a mediados del mismo año, recuperándose posteriormente, pero ocasionando una pérdida de 8 500 millones de dólares que equivalían al 6.5% del PIB y un 40% de los ingresos totales de las exportaciones.

Lo anterior llevó a México a realizar nuevas negociaciones con sus acreedores, puesto que no contaba con los recursos suficientes para cumplir con sus obligaciones como se había planteado. Muy probablemente dicha situación influyó en la devaluación del tipo de cambio libre y controlado que fue de 30.2% con relación al año anterior. Esto motivó que México continuara en el estancamiento económico que

venía viviendo a lo largo del sexenio.<sup>126</sup>

Dentro del mismo año 1985 tuvieron lugar en el mes de septiembre dos sismos que destruyeron parcialmente distintas poblaciones del país, sobre todo las grandes Ciudades, y dejaron una gran cantidad de damnificados, además de las lamentables consecuencias de pérdidas en vidas humanas.

En materia económica, los efectos de la naturaleza no se hicieron esperar, puesto que inició la escasez de productos, así como también el acaparamiento por parte de ciertos comerciantes. Lo que aunado al incremento en el presupuesto para la reconstrucción y ayuda a la población mexicana, siendo así que de un presupuesto de 2.2 billones de pesos programados, este se elevó a 4.5 billones, aumentando tanto las tasas de interés como los índices inflacionarios.

Dichos recursos se obtuvieron a través del Banco de México (1.9 billones), banca múltiple (1.8 billones), banca de desarrollo (0.4 billones), y valores gubernamentales (0.5 billones).<sup>127</sup>

Aquí vemos un acto de gobierno y político por parte del presidente, quien, por motivos extraordinarios, hace uso de sus facultades para obtener recursos en aras de beneficiar a un cierto sector de la población, marginado a consecuencia de un desastre natural, y en una situación de emergencia.

Con relación al año de 1987, México, al igual que muchos otros mercados internacionales, sufrió una caída en el índice de cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores, dicha caída fue influenciada por la especulación que venía generándose tiempo atrás y que al caer las cotizaciones de la bolsa en los Estados Unidos de Norte América, trajo consigo un efecto dominó en las demás bolsas de valores del mundo.

Esta situación se vio influenciada por el aumento en las tasas de interés, las cuales eran altas con motivo de la escasez de dinero, consecuencia de la situación económica global del país, y que atraía inversión extranjera, lo cual motivaba, aún más, el exceso de sobrevaluación en las cifras del índice de cotizaciones, generando tanto especulación como desconfianza por parte de los inversionistas.

---

<sup>126</sup>CÁRDENAS Enrique Op. Cit., páginas 141 y 142

<sup>127</sup>Calculado con base en cifras de ROJAS SUAREZ Lilitana. De la crisis de la deuda a la estabilidad económica: un análisis de la congruencia de las políticas macroeconómicas de México. p. 271. Fuente: CÁRDENAS Enrique. Op. Cit., página 138.

La caída en la bolsa de valores se dio el 19 de octubre de 1987, como consecuencia de la bolsa de Nueva York, y los inversionistas se refugiaron en la compra de dólares, por lo que las autoridades financieras del país, liberaron el tipo de cambio, tanto libre como controlado, quedando ambos en una misma cotización, volviendo a devaluar la moneda mexicana y alimentado el proceso inflacionario, alcanzando un aumento en los precios al consumidor del 159.1%. Retrasando aún más el proceso de recuperación que México venía intentado desde años atrás.

Si analizamos un poco la situación financiera del país a lo largo de la trayectoria del sexenio 1982-1988, nos daremos cuenta que México tuvo momentos graves de insolvencia, por lo cual en distintas ocasiones pudo haber declarado una moratoria en sus pagos.

Quizás por el descrédito internacional, y las consecuencias que lo anterior representaba no se hizo, y se tomó la decisión de cubrir sus deudas, contratando nuevos créditos al exterior, que lejos de beneficiar, dañaron a México ya que gran parte de los mismos se aplicaron al pago de los empréstitos contratados con anterioridad.

Asimismo, la deuda externa de México, de diciembre de 1982 a finales de 1987, pasó de 91 522 millones de dólares a 107 470 millones, lo que significó que todos esos años de poco o casi nulo crecimiento, en aras del pago de los empréstitos, no significaron un avance en la disminución de deuda sino por el contrario esta aumento en volumen.

A la vez, a finales de 1987, la inflación total era de 461.4% lo que significaba que lejos de disminuir se acrecentó, ésta había sido punto de partida en todos los programas económicos, y no disminuyó, sino por el contrario presentó un crecimiento anual del 92.88%, y en el año de 1987 fue de 131.8%.

Con relación al PIB, éste fue del 0.34% real anual promedio, el más bajo a lo largo de los sexenios analizados y por analizar, por lo cual México simplemente vivió durante el presente sexenio, mas no creció, puesto que la población promedio también se elevó en un porcentaje del 2% durante 1981-1990, pasando de 66 846 833 millones a 81 249 645,<sup>128</sup> y aunque los últimos años corresponden al periodo del licenciado Carlos Salinas de Gortari, se puede ver un incremento en la población mexicana a lo largo del periodo 1982-1988.

---

<sup>128</sup>Todas las cifras de la presente y anterior páginas, provienen de CARDENAS Enrique Op. Cit., páginas 118, 119, 132 y de Banco de México, INEGI, Estadísticas históricas de México, I. II México, 1994 Fuente ORTIZ MENA Antonio, Op. Cit., páginas 50 y 51.

De lo anterior podemos concluir que la administración posterior, iniciaba en condiciones muy semejantes a las aquí analizadas, y era necesario hacer cambios radicales en las políticas económicas de México, a fin de contener todos los índices económicos que en su crecimiento iban destinados a una grave crisis económica del país.

Como hemos venido observando la presente investigación tiene por objeto señalar algunos de los actos de gobierno y políticos que se han dado a lo largo de los últimos 50 años, con un somero de análisis en materia económica y las repercusiones que dichas decisiones fueron ocasionando en la vida político económica del país.

Sin embargo, es importante señalar, la fragmentación que tuvo lugar a lo largo del presente sexenio, dentro del partido gobernante de México, lo que desembocaría en diversas disputas entre los partidos políticos del país, generando un crecimiento por parte de los grupos opositores al Partido Revolucionario Institucional, en la obtención de cargos públicos administrativos, y de representación popular de toda índole (municipios, gobernaturas, diputaciones locales, federales, senadurías) a lo largo de las administraciones posteriores.

#### **1988-1994**

Si hacemos un pequeño resumen sobre la economía de México, desde el inicio de la presente investigación, nos daremos cuenta que durante los gobiernos de Miguel Alemán Valdés, y Adolfo Ruiz Cortines, el crecimiento se forjó por medio del ahorro interno, y con una gran influencia por parte del Estado. Pero que iba acompañada de una paulatina inestabilidad inflacionaria, con modificaciones en el tipo de cambio.

Al llegar la época del desarrollo estabilizador, se busca una estabilidad total tanto en materia inflacionaria, como en el tipo de cambio, controlando los ingresos y egresos de la administración pública, a fin de no incrementar el déficit pero tampoco tener un gasto público superhabitario, alentando el ahorro interno como se había hecho en las administraciones anteriores, con un crecimiento de la industria en el que tenía una amplia injerencia el Estado.

Al llegar las administraciones echeverreista y lopezportillista, se da un fuerte crecimiento al gasto público a través de la emisión de deuda, originando cambios en los proyectos de economía que había tenido el

país, convirtiendo a éste en un exportador de capitales. Es importante señalar que el incremento en el gasto público se utilizó con fines poco rentables, pero con un beneficio social a corto plazo.

La situación era difícil, el endeudamiento era demasiado alto y los costos de pago del mismo no permitirían crecer al país, aunado a esto, las políticas económicas mundiales iban encaminadas a permitir el comercio entre las naciones, siendo que el costo de los productos sería fijado por las leyes del mercado internacional y no por los mercados internos. A su vez, se tenía que disminuir lo más posible el gasto público, no porque el incremento en el gasto signifique un verdadero daño a la economía, sino porque el incremento irracional no permite llevar una economía sana, en la cual se realice un crecimiento a través del endeudamiento de una forma congruente entre los ingresos que tendrá el país, y los egresos que ya fueron planeados.

Al darse un giro nuevamente a las políticas económicas en México, la administración del licenciado Miguel de la Madrid, pone en claro un proceso neoliberal, fijado en gran medida por el curso de la economía mundial más que por la realidad nacional, buscando así una apertura comercial, una privatización masiva de la industria paraestatal, la cual lejos de beneficiar, aumentaba el gasto público del Estado, lo anterior aunado a políticas restrictivas del crédito, en virtud de la carencia de capitales.

Al igual que el licenciado Adolfo López Mateos inició un proyecto de estabilidad económica y éste fue culminado por su sucesor, el gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez sería continuado en sus políticas de creciente gasto público por el licenciado José López Portillo, y de la misma forma Miguel de la Madrid iniciaría el proyecto económico que continuaría el régimen salinista.

Si analizamos un poco el sistema neoliberal, nos daremos cuenta, de que éste parte del fundamento donde el mercado y el Estado van separados y el último tiene únicamente funciones esenciales dentro del mismo, como lo es la seguridad de los más pobres, por lo cual éste se hará a la tarea de reducirse al máximo en la medida que le sea posible.

Mientras que el mercado debe ser libre, a través de la abolición de las barreras aduanales y restricciones al comercio, acompañado de altos flujos financieros externos, con mercados competitivos y grandes empresarios.

Es importante hacer notar que dicho sistema puede caer en excesos,

como lo sería el consumo superfluo y la apertura indiscriminada, acompañada de inversiones especulativas y un desaliento a la inversión productiva.

Los propósitos fundamentales del proyecto económico del régimen salinista eran "la estabilización de la economía a partir de un manejo realista del presupuesto, la privatización de empresas parastatales, con una reforma fiscal, la desregulación económica, la reforma financiera, la liberalización del comercio, la renegociación de la deuda externa y el fortalecimiento de la tenencia de la tierra."<sup>129</sup>

Pero sin dejar de atender los principios consagrados en nuestra Carta Magna de salarios justos, derecho a la educación, libertad de expresión, de trabajo, una vivienda digna, pensión adecuada, y el derecho a tener buena salud, entre otros; con la salvedad, de que el Estado no debería proveer todo, para lo cual se realizarían los ajustes correspondientes, puesto que nuestro país vive y se alimenta de un sistema paternalista.

De tal forma, la revolución salinista realizaría una serie de actos de gobierno y uso de las facultades de que se encuentra dotado el poder ejecutivo en la búsqueda de una apertura comercial, una disciplina fiscal, privatización de empresas públicas, obtención de inversión extranjera, desregulaciones económicas, reformas en la tenencia de la tierra, y un amplio programa enfocado a beneficios sociales denominado Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

Compete a nosotros el estudio de los actos políticos y de gobierno por parte del poder ejecutivo, en búsqueda de un sistema económico liberal, alejado del estructuralismo y con base en algunas políticas económicas como las antes mencionadas, que si bien no lo fueron todas, si las suficientes para mostrar los propósitos de la presente investigación.

A principios del sexenio del licenciado Carlos Salinas de Gortari, uno de los aspectos mas importantes fue continuar el programa denominado Pacto para la Estabilidad Económica, (PSE) y que durante el periodo salinista recibió el nombre de Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE). Dicho proyecto, tenía como fin el de dar crecimiento con estabilidad al país.

Veamos pues, de forma general, algunos de los rasgos más importantes del mismo, para después proceder a interrelacionarlos con

---

<sup>129</sup> ASPE ARMELLA Pedro, El Camino Mexicano de la Transformación Económica. Ed. Fondo de Cultura Económica. segunda edición en español, México D.F., 1993, página 11.

algunas medidas tomadas durante el salinismo, y que fueron sujetas a todo tipo de controversias, discusiones, e incluso tachadas de descabelladas.

Durante el sexenio del licenciado Miguel de la Madrid se había iniciado un proceso de congelamiento del tipo de cambio frente al dólar, y que sería el ancla nominal para la política monetaria.

Posteriormente, y hasta finales del gobierno salinista, fue adoptada una depreciación cotidiana del tipo de cambio anunciada por adelantado,<sup>130</sup> de tal forma que el tipo de cambio libre pasó de 2.2 nuevos pesos por dólar, en enero de 1988, a 3.2 para junio de 1994, mientras que el tipo de cambio real fue de 3.8 pesos por dólar a 2.3 en junio de 1994 teniendo como punto de igualdad el mes de diciembre de 1990 en el que se cotizó en un valor de 2.90.<sup>131</sup>

Como podemos ver, existió un gran control sobre el tipo de cambio a lo largo del periodo 1988-1994, siendo que en un principio la moneda se encontraba subvaluada, por lo cual, a su vez, se buscaba dar altos intereses bancarios con el propósito de que el mercado viera una mayor oportunidad en el ahorro interno, que, a su vez, permitía elevar las reservas en dólares del Banco de México.

¿Es posible mantener un control de cambio de esa manera gobernado por la demanda de los mercados?, por supuesto que no, en efecto, nos encontramos frente a un acto de gobierno del ejecutivo quien, con motivo de realizar un proyecto económico, se toma la libertad en uso de sus facultades en materia de economía, de utilizar los diversos instrumentos de política económica. A su vez, observamos que el presidente decide dar continuación al proyecto económico iniciado por su antecesor, por considerarlo una política macroeconómica conveniente.

Se buscó realizar una política de control inflacionario y no de represión inflacionaria, lo que permitía que ésta pudiese bajar o elevarse, conforme a la forma en que el mercado lo fuera solicitando, teniendo como objetivo llegar a una inflación semejante a los parámetros internacionales.

Al respecto, el licenciado Pedro Aspe en su libro comenta "Es mas fácil bajar la inflación de 200 a 20% que hacerla descender a niveles

---

<sup>130</sup> GUILLÉN ROMO Hector. *La Contrarrevolución Neoliberal*. Ed. Era S.A. de C.V., primera edición. México D.F. , 1997. página 136.

<sup>131</sup> Cifras de Macro Ascortia Económica. C.C. Realidad económica de México, ediciones 1992 y 1995, pp 9-41, 133-167 y 11-43, 123-161. respectivamente. Fuente: CARDENAS Enrique. Op Cit . página 218

internacionales. Al observar la experiencia de estabilización en los países en vías de desarrollo, así como nuestra propia experiencia, parece que es posible tener éxito en pasar de la hiperinflación a niveles moderados de inflación. Sin embargo, nadie ha logrado aún que la inflación baje hasta un rango entre 4 y 6%.<sup>132</sup>

Es importante señalar que el ejecutivo tiene la facultad, de realizar actos de gobierno encaminados a políticas macroeconómicas en aras de evitar la inflación como lo fue el caso de la presente anotación.

Estas medidas fueron acompañadas de una reducción del gasto público y una elevación de los ingresos fiscales, lo que tendría por objeto obtener un superhábit, con el propósito de obtener cuentas equilibradas después de realizar el pago de deuda pública.

Recordemos que existen distintas definiciones de déficit presupuestal. "La definición mas general de dicho déficit mide la diferencia entre los ingresos nominales (exceptuando el producto de los préstamos) y los gastos totales (incluyendo los pagos de intereses sobre la deuda pública."<sup>133</sup> Cabe destacar que son diferentes los gastos que realiza el Estado de los intereses de deuda pública, ya que el gasto en deuda repercute en el ingreso del gobierno, mientras que los gastos son un componente de la demanda global.

Es importante mencionar que el déficit, a diferencia de como es visto en los círculos de la economía neoliberal, no es tan malo, lo malo es no invertirlo en proyectos productivos o bien sobrepasar de manera exagerada la capacidad de endeudamiento, en cierta manera es comparable a la microeconomía.

Si el Estado recibe un ingreso por vía del crecimiento del gasto público, este debe de aprovecharse e invertirse, ya sea en un beneficio social o en el crecimiento sostenido como lo es el promover la industria.

Como mencionamos con anterioridad, se ampliaron los ingresos fiscales, pero no de forma tal que se contrajera la economía, sino que se dio vigor a un impuesto inflacionario, de tal manera que, cuando disminuyera la inflación, también disminuiría el impuesto, dando más ingresos al grueso de la población. Dicho tributo se redujo de 2.8% en 1987 a 0.5% en 1988.

---

<sup>132</sup>ASPE Pedro, Op. Cit., página 59.

<sup>133</sup>GUILLEN ROMO Hector Op. Cit., página 100.

En materia salarial se realizaría un ajuste de los mismos de acuerdo a la inflación futura, es decir, en proyecciones de la inflación se harían los incrementos salariales, mas como existe la esperanza de una disminución en la inflación, dichos aumentos no se verificarían como tales, puesto que el costo de los productos tampoco se encarecería.

Los aumentos en precios de servicios líderes, así como los energéticos, sólo subirían de precio mediante concertación entre el gobierno federal y los sectores productivos.

Todo lo anterior se acompañó a una negociación de la deuda externa pública entre México, y sus acreedores, como lo son el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional donde se realizó una reducción en la misma y se negoció un paquete financiero, "el nivel de transferencias netas disminuyó 3% del PIB. Con esto y el resto de las medidas de cambio estructural, México no sólo adquirió un acceso renovado al crédito internacional voluntario, sino que la repatriación de capitales y la nueva inversión extranjera directa han permitido que la economía regrese a un nivel negativo de transferencias netas, situación normal en un país abundante en mano de obra y con escasez de capital."<sup>134</sup>

Podemos ver aquí un programa de desarrollo por parte del ejecutivo en el que se interrelacionan distintos factores de la producción, con el objeto de llevar a cabo una política macroeconómica, en búsqueda de estabilidad con reducción paulatina de la inflación, aunada a un crecimiento sostenido de la producción, por medio de una interrelación entre todos los factores aquí mencionados.

En efecto, es un proyecto en extremo complicado, pero que en principio dio fabulosos resultados, cumpliendo con la facultad del presidente de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional.

Todo lo anterior iría ligado a la toma de decisiones enfocadas a llevar a cabo los planes de crecimiento con estabilidad, por ejemplo: la venta de paraestatales, con la disminución del gasto público, el tipo de cambio, regulación de los intercambios comerciales internacionales, que se abrieron a raíz de la concertación del Tratado de Libre Comercio, el cual a su vez, allegaría de capitales de inversión foráneos al país.

El incremento en el poder adquisitivo de los salarios, tendría como fin la adquisición de bienes y servicios, así como un mayor ahorro interno, la

---

<sup>134</sup>ASPE ARMELLA Pedro, Op. Cit., página 38.

reforma al 27 constitucional, iría ligada tanto a la apertura comercial, como a una mayor inversión tanto nacional como extranjera.

La venta de las instituciones financieras, a la nueva situación de los mercados, requerían de una mayor efectividad y rapidez en sus servicios, y una gama más amplia de formas de inversión.

Las negociaciones en deuda pública, como mencionamos, irían acompañadas de nuevos créditos del exterior, que harían ver a México como un país próspero, con un gran futuro a todos aquellos inversionistas tanto extranjeros como nacionales, interesados en ser parte del nuevo sistema de gobierno mexicano, más abierto y plural.

Analizaremos algunos de estos lineamientos y su reacción futura en nuestra economía. Señalando los actos de gobierno o políticos que se hubiesen generado durante la aplicación de las medidas descritas a continuación.

Empecemos por analizar la privatización de la industria paraestatal, la cual sin ser un sector estratégico del estado, resulta ser de gran importancia, como impulso al desarrollo de nuestra nación como un área prioritaria de crecimiento y que durante décadas dio lugar a fuente de empleos y mejoras en el nivel de vida de la población mexicana; sin embargo, es facultad del presidente de la República, intervenir de manera directa en la creación de dichas empresas o bien en la desincorporación de las mismas del sector público.

Durante el periodo 1988-1994, se llevó a cabo la venta de la industria paraestatal más grande, privatizándose empresas como TELMEX, IMEVISON, Aeroméxico, Mexicana de Aviación, industrias mineras, como Cananea, de seguros como ASEMEX, MICONSA, y otra gran diversidad.

El monto global de la venta fue de alrededor de 23 700 millones de dólares,<sup>135</sup> de los cuáles es difícil conocer en que monto se vendió cada una de las empresas, cuales fueron las posturas de quienes intentaron adquirirlas, por qué motivos se les entregaron a ciertos grupos y no a otros, quienes conformaban los grupos de postores, cómo se llevó a cabo la valuación de las mismas, y por qué, si muchas de dichas empresas no representaban un gasto sino una excelente inversión, se llevaron a la venta, cuestionando la realidad sobre el interés general.

---

<sup>135</sup>Cifra de OCDE. *Études économique de l' OCDE Mexique*. Paris France. 1995. pp. 90. Fuente GUILLÉN ROMO Héctor. Op. Cit., página 120.

Lo cierto es que la venta de las paraestatales iba ligada a la reducción del gasto público y a establecerlas dentro de la competencia internacional, ya que muchas de ellas se encontraban bajo la ayuda por parte del Estado, en función de poder ofrecer a la colectividad un precio menor en ciertos productos.

Notemos pues un acto de gobierno por parte del ejecutivo al considerar necesaria la venta de industrias paraestatales en beneficio de la colectividad; sin embargo, es importante señalar que puede, en un momento dado, cambiar de idea; por ejemplo, en alguna otra administración posterior, y volver a adquirir las mismas o distintas empresas, dependiendo de cuales considere son prioritarias.

Con relación a las instituciones financieras, notemos que con el objeto de poder aplicar un control de cambios eficiente, se nacionalizaron la mayoría de las instituciones bancarias en territorio nacional.

Así pues, existían ciertos controles sobre dichas instituciones, como lo era el encaje legal, el sistema de cajones selectivos que permitía enfocar ciertas cantidades de los depósitos hacia áreas definidas y, las tasas de interés fijadas por las autoridades del ramo.

Por considerar necesaria una mejor y más eficaz operación de dichas instituciones, se eliminaron las medidas antes mencionadas, alrededor de septiembre de 1989, pasando posteriormente, el propio Congreso a aprobar reformas a la "Ley de Instituciones de Crédito así como una serie de cambios en leyes relacionadas para permitir la creación de grupos financieros."<sup>136</sup>

Al mismo tiempo, se permitió una mayor participación de inversión extranjera en dichas instituciones, existiendo una limitante del 30% del capital social a la participación antes mencionada, y un límite máximo de 5% que cualquier persona puede poseer de un banco con la salvedad de poder incrementarlo a un 10%, previa la autorización de la S.H.C.P.<sup>137</sup>

Al igual que las empresas antes mencionadas, el ejecutivo tiene la facultad de realizar la venta de dichas instituciones, a quien éste considere conveniente con propósitos semejantes a aquéllos por los cuales, en algún momento, las hizo parte de la masa de empresas controladas por el Estado.

---

<sup>136</sup>ASPE ARMELLA Pedro. Op. Cit., página 81.

<sup>137</sup>Cifras: ASPE ARMELLA Pedro. Op. Cit., página 81

Hoy en día podemos ver que dichas instituciones fueron vendidas a una gama de personas que, lo único con que contaban para adquirirlas era el capital económico y en muchos casos ni siquiera eso, carniceros, productores de lavadoras, panaderos, defraudadores, y alguno que otro buen empresario, y los menos, banqueros, fueron quienes adquirieron dichas instituciones que, a la fecha, han dejado pérdidas trascendentales para el país, con carteras vencidas infinitamente grandes, convirtiéndose, a su vez, en acaparadoras de empresas, viviendas, automóviles, y todo tipo de adjudicaciones.

Después de la liberalización de las tasas de interés, que permite a los nuevos propietarios de bancos fijar las mismas, "la cartera vencida rebasó los límites considerados aceptables en las prácticas bancarias internacionales y, específicamente, en los acuerdos de Basilea que establecen un índice de morosidad del 3.5 como máximo aceptable. En 1992 la morosidad prácticamente duplicó este rango (6.41% - 21,758.0 MDNP) ; en 1994, la cartera vencida triplicó ese rango (9.02% - 54 815.0 MDNP); y, al instrumentarse el plan de choque ortodoxo de ajuste y estabilización del gobierno zedillista, el índice de morosidad de la banca mexicana se disparó hasta quintuplicar (17.06% - 87 513.7 MDNP), en el último cuatrimestre de 1995, la norma internacional máxima,"<sup>138</sup>

El motivo por el cual se llevó a la venta dicho sector, fue para hacerlo productivo, realizando una liberalización financiera, aunada a una apertura comercial. Creando, a su vez, una gama de valores del sector público como son los Certificados de la Tesorería, Pagafes, Bondes, Ceplatas, Tesobono, y Ajustabono, por los cuales el sector público se da liquidez para cubrir los montos de deuda pública en la que se encuentra añadida parte de la cartera vencida de los bancos adquirida después de su venta.

Entre los instrumentos del sector bancario se encuentran la Cuenta maestra, Preestablecidos, Certificados de Depósito, y Pagarés.

En efecto, en muchas ocasiones la capacidad de discernir por parte del poder ejecutivo, nos puede llevar a verdaderos errores económicos, como lo fue la nefasta privatización que se realizó dentro del sistema bancario mexicano.

Con respecto al agro, el gobierno del licenciado Carlos Salinas de

---

<sup>138</sup>CALVA José Luis. Liberalización de los Mercados Financieros, resultados y alternativas. Ed. Juan Pablos editor. S.A., primera edición, México D.F., 1996, página 45. Cifras: Comisión Nacional Bancaria y de Valores "Banca múltiple diciembre de 1982-diciembre de 1992. Fuente: CALVA José Luis. Op. Cit., página 47.

Gortari dio pie a reformas que modificaron la tenencia de la tierra, enviando al Congreso en noviembre de 1991 una iniciativa para la regulación en la tenencia de la tierra.

Al ser aprobada por el Senado en febrero de 1992, se creó, a su vez, en el mes de marzo, una Ley Nacional Agraria, reglamentaria del nuevo texto constitucional. Con lo anterior se puso fin a más de 75 años en el modelo de la tenencia de la tierra.

El ejido que podía ser utilizado, mas no vendido ni rentado por sus beneficiarios, únicamente transferido a sus descendientes directos, pasó de la noche a la mañana a ser parte del mercado libre de la propiedad rural.

El ejido como tal, no se extinguió, únicamente pasó a ser parte de una más extensa gama de posibilidades, entre las cuales, quienes ejercían el uso del mismo, pasaron a poder enajenarlo.

El propósito de lo anterior fue que el campo lograra ser de mayores dimensiones en lo que respecta a las unidades agrícolas, que fuese comercialmente productivo, con mayores inversiones privadas, y se orientara a un mercado competitivo a través de una industrialización del mismo, llegando al punto de generar excedentes que fuesen exportables al mercado mundial.

El proyecto antes mencionado no representa en sí acto de gobierno o político por parte del ejecutivo, es meramente una iniciativa de reforma de ley en la cual el legislativo tiene la facultad de abrogar o no las modificaciones al texto constitucional.

Lo que sí representa actos de gobierno, fueron las medidas concernientes al establecimiento del Programa Integral de Fomento Agropecuario.

Dicho programa tiene por objeto:

- 1.-Incrementar los recursos públicos para obras de infraestructura hidroagrícola, de investigación, almacenamiento, etc.
- 2.-Canalización de un volumen adecuado de crédito al sector agropecuario.
- 3.-El fomento de la investigación a largo plazo, tanto en materia agronómica como de zootecnia, con el propósito de elevar la productividad y producción.

4.-Una política de precios en productos agrícolas y pecuarios básicos para garantizar certidumbre en inversiones agropecuarias.

5.- Dada la existencia de más de 5 millones de familias campesinas, preservar las fuentes de ingresos rurales, puesto que a dichas personas no podrá absorberlas la economía mexicana en otras áreas.

Vemos aquí que el presidente crea un plan nacional enfocado al campo, le canaliza recursos, busca beneficiar con créditos preferenciales a un cierto sector de la población, regulando precios dentro de su mercado, a su vez, crea políticas de fomento tanto de inversión pública como privada en infraestructura para el campo, busca equilibrar un cierto sector en creciente desempleo y por lo mismo con un bajísimo nivel de vida.

Como vemos, realiza una serie de actos de gobierno en los cuales utiliza las facultades que la carta magna le otorga, en la búsqueda del interés general.

Si bien pareciera hermosa la nueva situación en el campo, ésta no lo era, ya que BANRURAL pasó de acreditar 7 234.3 hectáreas de 1988 a 1992; a su vez, los precios del frijol (2.3%), trigo (2.3%) y maíz (1.6%) tuvieron una disminución, de acuerdo a las cifras presentadas.

Pero ¿Qué paso con el dinero de BANRURAL? Éste únicamente financió proyectos con buen potencial agrícola, impulsó proyectos de asociación en participación, con empresarios nacionales y extranjeros.

En cuanto a los campesinos, estos fueron enviados a proyectos como el PROCAMPO, que les canalizó 11.7 millones de pesos en apoyo directo por hectárea a 3.3 millones de productores de los cuales 2.2 millones son de autoconsumo.

A su vez, se registró un aumento en el crédito otorgado por la banca comercial, siendo que de 6,647 MDNP concedidos en créditos, por este rubro en 1987, se pasó a 23 560.2 MDNP en 1996.

El problema consistió en que al existir un alto encarecimiento en el crédito y la baja producción agrícola, la cartera vencida en el rubro fue gigantesca, motivando conflictos entre la banca y los ejidatarios, realizando reformas al contrato social agrario proveniente de la Revolución mexicana por el cual se suprimió el carácter de inembargable, imprescriptible e inalienable de la propiedad campesina, permitiendo a las sociedades mercantiles acaparar en tan sólo 10 933 latifundios por

acciones una totalidad de 180 millones de hectáreas agrícolas, ganaderas y forestales de México.<sup>139</sup>

“De esta manera, en vez de resolverse la crisis agrícola, se agregó a ésta una crisis política: el alzamiento zapatista de Chiapas cuyo detonante fue precisamente, como señaló el subcomandante Marcos, la reforma salinista del artículo 27 constitucional.”<sup>140</sup>

Con este proyecto se buscó modernizar el sector campesino a través de un corporativismo agrícola, que lograra exportar sus productos con motivo de la apertura comercial, y hacerlo competitivo con los mercados internacionales, así como resolver el problema alimenticio, que sufre ya desde hace décadas nuestro país.

La apertura comercial de México se llevó, en efecto, a través de tratados comerciales firmados por México y otras naciones; entre algunos de dichos tratados se encuentran el GATT, la ALADI y el TLCAN, que tienen por objetivo el llevar a cabo una liberalización en una cierta zona, por medio de la desgravación gradual de los bienes y servicios.

En el caso del presidente Carlos Salinas de Gortari, el mayor proyecto de apertura comercial durante su administración, fue el TLCAN, en sí; la firma del mismo no es un acto de gobierno ni político por parte del ejecutivo, toda vez que éste es fiscalizado y aprobado por la cámara de Senadores.

Lo que sí se encuentra en manos del ejecutivo, es el crear las condiciones para el desarrollo, fomentar la inversión ya sea nacional o extranjera, “la creación de Comisiones como lo fue la Comisión Intersecretarial del TLC, presidida por la Secretaria de Comercio y compuesta por representantes de las secretarías de Relaciones Exteriores, Hacienda, Crédito Público, Programación y Presupuesto, (actualmente fusionada a la de Hacienda), Trabajo y Previsión Social, el Banco de México y la Presidencia de la República.”<sup>141</sup>

Aquí denotamos actos de gobierno por parte del ejecutivo, quien en uso de sus facultades, crea comisiones, para estudiar los efectos buenos y malos que puede acarrear la firma del mismo; realiza pláticas con

---

<sup>139</sup>Cifras de CALVA José Luis y RUBIO Blanca. El Campo Mexicano: Ajuste neoliberal y alternativas. Ed. Juan Pablos S.A., México D.F., primera edición 1997, página 14.

<sup>140</sup>CALVA José Luis. Op. Cit., página 14.

<sup>141</sup>RUBIO Luis. ¿Cómo va a Afectar a México el Tratado de Libre Comercio?. Ed. Fondo de Cultura Económica, primera edición, México D.F., 1992, página 30.

representantes de los Estados participantes, motivando la inversión extranjera, así como la mexicana en un plano de garantías sólidas.

Si analizamos un poco las circunstancias alrededor del TLCAN, nos daremos cuenta que el país se encontraba inmerso en una falta de reactivación a las inversiones, la cual ya se había prolongado por más de 15 años, lo cual denotaba la necesidad de hacer inducir flujos de inversión, ya fuera nacional o extranjera.

A su vez, era necesario que los empresarios mexicanos se sintieran obligados a realizar cambios a sus líneas de producción, calidad y precio, que venían ofreciendo a los consumidores, las cuales eran, en algunos casos, de gran deficiencia y, por consiguiente, tenderían a desaparecer rápidamente del mercado frente a la competencia internacional.

Los empresarios tendrían que entrar a un proceso de crecimiento globalizador, en el que la producción dejaba de ser nacional, y que, a su vez, se ajustaba a la interdependencia económica que se venía gestando, en cuanto a la incorporación de productos o materiales producidos o ensamblados en distintas naciones, debiendo responder rápidamente a los cambios en los gustos y preferencias del público consumidor.

Otro punto importante, es el hecho de que México ya no podía seguir dependiendo de sus importaciones petroleras, las cuales se encontraban sujetas a cambios en el mercado, no propiciadas por razones internas, sino en virtud que dichos mercados también se globalizan para otorgar un precio común y mantener niveles de equidad entre los productores, evitando desestabilizaciones en los precios.

Es importante destacar que México había estado sujeto por un largo periodo de tiempo a decisiones severas en contra de los inversionistas, por lo que no se encontraban seguros de si los cambios de la presente administración serían respetados por las futuras administraciones. Por lo anterior, era necesario hacer ver que México continuaría con dichos programas a largo plazo, por lo cual, la firma de un tratado de tal magnitud garantizaba la permanencia de la reforma económica.

¿Qué persigue el TLC? Este busca crear un bloque comercial semejante al de la comunidad europea, entrar al proceso de globalización, incrementar los flujos de comercio entre los países participantes, y asegurar el mercado frente a los procesos proteccionistas, que dañan el comercio internacional, reducir los costos en insumos importados, así como facilitar el acceso de tecnología para

incrementar la productividad, competitividad, y volumen en el comercio.

De tal manera, México propuso a los Estados Unidos de Norte América en el año de 1990, la realización de un Tratado de Comercio, y tras la aprobación del Senado, el 2 de junio de 1991 se da inicio a las negociaciones, entre los tres países participantes; es importante destacar que, en un principio, Canadá se mostró renuente a participar en dicho tratado, de facto, éste se realizaría solamente entre México y E.U.A., pero existían distintas razones claves para entrar en negociaciones con el gobierno mexicano entre las que destacan:

1.- México y Canadá tendrían desventajas en la captación de inversiones toda vez que, Estados Unidos se volvería más atractivo a la captación de capitales por su enorme mercado y su acceso a ambas economías mexicana y canadiense. 2.- Las tarifas arancelarias de Canadá, eran más bajas que las de México. 3.- Dado que Canadá y E.U.A. ya se encontraban en un acuerdo comercial, el entrar al presente les podía servir para renegociar factores que se habían dejado inconclusos entre ambas naciones. 4.- En los años anteriores México y E.U.A. habían triplicado su volumen comercial, lo que significaba que los exportadores canadienses podrían obtener jugosas ganancias en inversiones.

No todo salió de la forma planeada, el TLC trajo consigo un gran número de cierre de empresas que aunado al desaliento en la inversión productiva, dio lugar al desempleo; a su vez, se dio lugar a una apertura indiscriminada e inversiones especulativas que motivaron problemas en la balanza de pagos.

Por otro lado, se restringió la facultad absoluta en materia arancelaria, por un periodo definido, a los países miembros, quienes en varias ocasiones han alegado prácticas desleales por parte de nuestros exportadores, sobre todo en el caso de los E.U.A. que, en múltiples ocasiones, envía productos de pésima calidad y que, incluso, se encuentran, en el caso de los comestibles, en estado de descomposición.

El presente proyecto se encontró íntimamente ligado a la privatización de la industria paraestatal, dado su calidad de subsidiada, sobretodo en materia de energéticos, la privatización del sistema bancario, la desregulación económica, el proceso de inversión extranjera directa, entre otras.

Con relación a los actos de gobierno en materia social del presidente

Carlos Salinas de Gortari señalaremos lo siguiente:

Como todos los proyectos económicos neoliberales, y según la propia teoría de dicho modelo, "se debe de garantizar, un mínimo de recursos o nivel de base por debajo del cual nadie debe caer, incluso si es incapaz de asegurar su subsistencia constituye no solamente una protección legítima contra un riesgo común a todos, sino un elemento necesario de la sociedad ampliada en la cual el individuo ya no tiene deuda moral con los miembros del pequeño grupo en el que el nació. Es por esta razón que en todos los Estados europeos civilizados, incluso en el apogeo del supuesto periodo del *laissez faire*, existieron disposiciones permanentes para hacer frente a las necesidades de los pobres."<sup>142</sup>

De tal manera, el PRONASOL fue un proyecto de ajuste a los cambios en virtud de los recortes al gasto público que mermaron los programas de salud, educación, y desarrollo regional, que pasaron del 9.1% del PIB a 6.1% en 1988.

De tal forma, los montos asignados al Programa Nacional de Solidaridad, pasaron de 0.61% del PIB en 1989 a 1.48% en 1994,<sup>143</sup> con lo cual, se otorgaron a las familias de bajos ingresos de la población mexicana desde cocinas populares hasta becas para aquellos niños que las necesitasen, con el propósito de terminar su escuela elemental.

El PRONASOL "comienza con la creación de un Comité de Solidaridad en una determinada población o barrio, formado por las familias de esa comunidad. Este comité, de acuerdo con las necesidades a cubrir, presenta una propuesta y diseña, junto con las autoridades, un esquema en el cual la materia prima para el proyecto, como ladrillos, cemento y madera para la reestructuración de una escuela, o los cables y postes de luz necesarios para electrificar el poblado, son proporcionados generalmente por el gobierno; las cuestiones de ingeniería corren por cuenta de estudiantes universitarios, y la fuerza de trabajo por los vecinos de la localidad."<sup>144</sup>

Como podemos observar, éste es un programa por el cual el gobierno aporta los recursos, y la comunidad señala en que áreas es necesario ubicarlos, en sí es muy semejante a los programas de tipo populista en

---

<sup>142</sup>HAYEK F.A., *Droit, Legislation et Liberté*, cit., III, pp. 64-65. Fuente: GUILLÉN ROMO Héctor, Op. Cit., página 136.

<sup>143</sup>Cifras: ROJAS GUTIERREZ Carlos, *Programa Nacional de Solidaridad: hechos e ideas en torno a un esfuerzo*, Comercio Exterior, vol. 42, n. 5, México, mayo de 1992. SALINAS DE GORTARI Carlos, *Sexto Informe de Gobierno*, presidencia de la república, México, 1994. Fuente GUILLÉN ROMO Héctor, Op. Cit., página 138.

<sup>144</sup>ASPE ARMELLA Pedro, Op. Cit., página 107.

los que se beneficia de manera directa a las poblaciones marginadas; es decir, no a través de la creación de empleos o bien de incrementos adecuados al gasto público para mejoras en los programas de educación o salud, sino a través del otorgamiento de bienes y servicios necesarios para elevar la calidad de vida en un cierto sector poblacional, que sin lugar a dudas no será en las colonias habitacionales de las clases más favorecidas que conforman a una sociedad.

La diferencia entre dicho programa y los de gobiernos anteriores con políticas de corte popular, son en sí, que a éste no se le integra la mano de obra, la cual, es proporcionada por los núcleos beneficiados, siendo que a su vez se disminuye el costo del proyecto en salarios, y asesoría técnica, dado que serán estudiantes quienes desempeñen las funciones de ingeniería.

Veamos pues, que el poder ejecutivo intenta hacer menor la intervención del Estado en materia económica durante el sexenio 1988-1994, pero el presente programa destina fondos para el bienestar (55% del gasto total de Solidaridad para el bienestar Social), otorga apoyos a pequeños productores en las zonas rurales económicamente desprotegidas (30% del gasto para Solidaridad a la Producción), y fondos para acrecentar la capacidad de respuesta a las necesidades de los municipios por medio del programa de Desarrollo Regional.<sup>145</sup>

En efecto, el presidente realiza actos de gobierno con propósitos distributivos del ingreso, en aras de mejorar la situación en que viven ciertos grupos de comunidades de escasos recursos, teniendo la facultad de poder destinarlos a la compra de ladrillo, cemento sanitarios, cocinas, becas, crédito para pequeños comercios, alcantarillado, caminos locales, y un sinnúmero de actividades de bienestar social.

Hemos visto aquí algunas de las políticas económicas del gobierno del licenciado Carlos Salinas de Gortari, durante su periodo gubernamental, así como la continuidad en el proceso de ajuste económico iniciada durante la administración del presidente Miguel de la Madrid, la apertura comercial, privatización de las empresas, inversión extranjera y liberalización financiera, entre otras.

A su vez, a quedado definido que la estrategia económica puede variar, dependiendo de los planes y programas sexenales.

Lamentablemente el sexenio de 1988-1994, no finalizó con el empuje

---

<sup>145</sup>Cifras: ASPE ARMELLA Pedro Op. Cit., páginas 107. 108.

inicial; la moneda se sobrevaluó en un 45% antes de la devaluación de diciembre de 1994, siendo que en lugar de ajustar la paridad se elevó el techo de la banda de flotación.<sup>146</sup>

Lo anterior, tuvo como resultado una falta de credibilidad en las políticas financieras del país, generando incertidumbre que, aunado a pugnas por el poder gubernamental, dieron como resultado el comienzo en las fugas de capitales hacia mercados más estables.

Aunado a esto, "la sobrevaluación del tipo de cambio generó un subsidio implícito a los no residentes, quienes en cierto momento, invirtieron en dólares y, posteriormente, además de su rendimiento, intereses y dividendos, volvieron a comprar dólares relativamente baratos."<sup>147</sup>

La liberalización comercial y la sobrevaluación propiciaron la presencia de un "doble sesgo de la balanza comercial con el exterior: el sesgo proimportador y el sesgo antiexportador. El primero, provocó que el crecimiento de las importaciones (183%) en 1988-1994 casi duplicase el crecimiento de las exportaciones (98.4%), incorporando la maquila en la balanza comercial. Como la maquila tiene un bajo contenido de insumos nacionales (utiliza básicamente mano de obra), la importación temporal para la exportación de productos maquilados sobrestima la balanza comercial. Así, al restar dicha actividad de las importaciones y exportaciones del país, el crecimiento de las primeras (190.4%) triplica prácticamente el crecimiento de las segundas (68.5%)."<sup>148</sup>

El cúmulo de importaciones motivado por la apertura comercial y la sobrevaluación de la moneda mexicana, manifestaron imperfecciones en las cadenas de producción, generando el desempleo, en especial, el urbano; lo cual, aunado a los pactos realizados con las confederaciones patronales en materia laboral, en cuanto a reprimir el alza a los salarios, motivaron descontento entre la población obrera del país.

Por si esto fuese poco, existía una falta de supervisión por parte de las autoridades financieras a los bancos, lo que dio como consecuencia, ciertas libertades otorgadas a los altos funcionarios de las instituciones bancarias en el otorgamiento de créditos, que se firmaban en múltiples

---

<sup>146</sup>Cifras: SOLIS Leopoldo. Crisis Económico Financiera 1994-1995. Ed. Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, México D.F., 1998. página 87.

<sup>147</sup>VILLAREAL René. Industrialización, Deuda y Desequilibrio Externo en México. Un enfoque neoestructuralista (1992-1997). Ed. Fondo de Cultura Económica, tercera edición, México D.F., 1997. página 632.

<sup>148</sup>VILLAREAL René. Op. Cit., página 653.

ocasiones sin garantías suficientes, como fue el caso de Banco Unión, lo anterior dio lugar a malos manejos en los capitales, generando la quiebra técnica de algunas instituciones.

Por lo que la transición de poder se haría bajo un panorama de conflictos políticos, laborales, empresariales, y financieros tanto públicos como privados.

## 1995-

A lo largo del presente periodo buscaremos presentar algunos actos económicos que han tenido semejanza con situaciones de periodos anteriores, así pues, podremos darnos un panorama de como el México de hoy continúa reaccionando de manera semejante al México de ayer, en sus momentos más trascendentales en la vida económica de nuestro país; a la vez, continuaremos señalando algunos de los actos políticos y de gobierno, como lo hemos venido haciendo.

El gobierno del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León se encontraba bajo una situación difícil económicamente, dado el alto crecimiento que venía presentando nuestro país basado en el ahorro externo, así como también los altos índices de sobrevaluación en que se encontraba nuestra moneda que, aunado a la apertura económica, propiciaban daños a las empresas e industrias nacionales.

Sin embargo, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el día 16 de diciembre de 1994, en el diario de Wall Street Journal, anunciaba que no había razón para una devaluación.

Desafortunadamente a escasos 4 días de haberse confirmado la no devaluación del peso mexicano, el día 20 de diciembre, se anunció un incremento de N\$0.53 pesos en la paridad cambiaria.

Para el día 21 de diciembre, el dólar ya se cotizaba en los N\$5.50 pesos, cuando por la madrugada de ese mismo día la cotización había sido de N\$3.99 pesos por dólar.

La incongruencia en las declaraciones por parte del Secretario de Hacienda, y el incremento anunciado el día 20 de diciembre en la banda de fluctuación, ocasionaron pánico entre los inversionistas, sobre todo los extranjeros, que se sentían engañados y que habían invertido en México alrededor de 73 000 millones de dólares.<sup>149</sup>

<sup>149</sup>Cifras: GREEN Rosario. Op. Cit., páginas 363 y 364.

Si analizamos un poco la situación económica de nuestro país a principios del sexenio de don Adolfo Ruiz Cortines, nos daremos cuenta que el día 17 de abril de 1954 se anunció la devaluación del peso, el cual pasaba de 8.65 a 12.50 pesos por dólar.

Siendo que el 18 de febrero de 1954, el presidente convocó a una reunión de todo el gabinete en el que se habló de las favorables perspectivas económicas que tenía el país emitiéndose un boletín de prensa bastante optimista.

“La contradicción que el público percibió en el diseño y la ejecución de la política económica provocó gran descontento y desconfianza. Adicionalmente, la explicación que dio el gobierno sobre la devaluación fue muy técnica, lo que agudizó la confusión. La sorpresa y la desconfianza fueron tales que la fuga de capitales, que antes de la devaluación había sido relativamente baja, se aceleró y, en menos de 90 días, las reservas internacionales del Banco de México se redujeron a la mitad, a pesar del nuevo tipo de cambio.”<sup>150</sup>

Como vemos, aquí son dos ocasiones en que se han emitido informaciones incongruentes en la política económica; en ambos casos a principios de sexenio, y propiciando efectos semejantes. El error cometido en dos ocasiones por el gobierno mexicano tuvo altos costos financieros.

Continuando con el análisis del año de 1994 señalaremos que, durante el mes de diciembre, enero, y durante 1995, existían vencimientos de deuda pública en dólares que debía cubrir el país.

“La noche del miércoles 28 de diciembre de 1994 hubo una reunión urgente del gabinete económico, en la residencia oficial de Los Pinos. El acuerdo fue unánime: las cosas no podían esperar más y había que dar la cara a la nación y al mundo. La prensa nacional y extranjera fue convocada la tarde del día siguiente. El presidente Zedillo reconoció la gravedad de la crisis, anunció un programa de emergencia económica, responsabilizó, con razón, a la administración anterior y tuvo que prescindir de su Secretario de Hacienda.”<sup>151</sup>

Como hemos visto, a lo largo de la presente investigación, durante las últimas tres décadas, siempre que se genera un problema económico, se

---

<sup>150</sup>ORTIZ MENA Antonio. Op. Cit., página 37.

<sup>151</sup>GREEN Rosario. Op. Cit., página 367

ponen en funcionamiento pactos de concertación social con el objetivo de controlar las deficiencias dentro del sistema económico nacional, que si bien no constituyen una medida clara para dar estabilidad, son remedios pasajeros para aminorar los daños posteriores.

Estos, por lo general, se realizan en coordinación con los representantes de los sectores obrero y empresarial, a fin de hacer frente a la situación financiera del país, culminando con políticas restrictivas al gasto público, así como el otorgamiento de créditos por parte del exterior.

Los créditos comúnmente son otorgados por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial y, en caso de no ser éstos quienes otorguen la línea de crédito de manera directa, los mismos ocupan el lugar de aval, para con las instituciones privadas.

Los empréstitos antes señalados van acompañados por medidas económicas que ellos sugieren al gobierno mexicano, y que para formalizar su cumplimiento, éste otorga Cartas de Intención, por las cuales se obliga en la medida de sus posibilidades a cumplir con las sugerencias de los antes mencionados organismos.

“Sin contar el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, puesto en vigor el 9 de marzo de 1995, en total, los últimos cuatro gobiernos han firmado con el FMI y el BM, siete cartas de intención con el fin de lograr el saneamiento de las finanzas internas y sentar las bases para un crecimiento constante de la economía.”<sup>152</sup>

De tal forma, el presidente Ernesto Zedillo tras la crisis y devaluación económica de 1994, creó el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE), por el cual se realizaría un compromiso con los sectores obrero y campesino de mantener congelados los salarios, y se encogerían las ganancias de los empresarios, requiriendo de la solidaridad de la sociedad.

Se señaló que México no acudiría al apoyo del FMI, a diferencia de sexenios anteriores, puesto que el apoyo internacional ya era del orden de 18 000 millones de dólares; sin embargo, el 26 de enero el FMI aprobó un crédito stand-by por 7.8 mil millones de dólares, y el día 2 de febrero, concedió un crédito por 17 759 millones de dólares estableciendo tres

---

<sup>152</sup>REYES GARCÍA Miguel, AGUDELO DE LATAPÍ María Mercedes. Ajuste Estructural y Pobreza. Ed. Fondo de Cultura Económica, primera edición, México D.F., 1997. página 340.

revisiones al plan económico de México.<sup>153</sup>

El presente pacto tenía entre sus aspectos los de cumplir con las medidas convenidas con el FMI así como con el BM, entre las que se encontraban: "alcanzar un crecimiento económico de 1.5% en 1995 y de 4% en 1996; desarrollar una política fiscal estricta, con superávit económico del sector público de 0.5% del PIB en 1995; profundizar el programa de privatizaciones de empresas estatales que incluyen en la actualidad a empresas como Ferrocarriles, Puertos y parte de PEMEX; llevar a cabo un estricto control monetario mediante operaciones de mercado abierto.

Esta nueva carta exige una inflación de 19% en 1995 y de un dígito en 1996; una restricción del crédito; la estabilización del mercado de divisas y un tipo de cambio promedio de 4.50 pesos por dólar en 1995; también recomienda reducir el déficit de la cuenta corriente en 50% para colocarlo en 14 000 millones de dólares en 1995."<sup>154</sup>

Curiosamente he señalado, con anterioridad, que el ejecutivo podrá conducir la política económica del país; sin embargo, a través de las recomendaciones realizadas por los organismos internacionales, pareciese como si éstos fuesen los que en realidad le conducen, luego entonces, el ejecutivo realiza los pactos y programas económicos con base en dichos señalamientos. ¿Es qué el dinero puede comprar la soberanía nacional?

Notemos aquí, un acto de gobierno por parte del ejecutivo en el cual condiciona a través de Cartas de Intención convenidas con organismos internacionales la conducción económica de la nación. A su vez, como ya habíamos mencionado anteriormente, el ejecutivo realizó un acto de gobierno al establecer un nuevo pacto de concertación social como medida de emergencia, en búsqueda de un equilibrio macro económico.

El monto de créditos otorgados a México durante el periodo de enero y febrero de 1995, fue de más de 60 000 millones de dólares, es decir que en un periodo de dos meses se contrató un monto de deuda pública mayor al de los sexenios anteriores, objeto de la presente investigación, la cual era del orden de los 58 874 millones de dólares antes del sexenio del licenciado Miguel de la Madrid, incluyendo la administración lopezportillista y echeverreista.<sup>155</sup>

<sup>153</sup>SOLIS Leopoldo, Op. Cit., páginas 189 y 190.

<sup>154</sup>GARCÍA REYES Miguel. AGUDELO DE LATAPÍ María Mercedes. Op. Cit., páginas 339. 340.

<sup>155</sup>CIFRAS: GREEN Rosario. Op. Cit., páginas 92. y SOLIS Leopoldo Op. Cit., páginas 189 y 190.

Dicho programa no tuvo el impacto esperado por lo cual, el día 9 de marzo se estableció el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica, el cual entre sus puntos señalaba: 1.- Contracción del gasto público 1.6% del PIB. 2.- Aumentar la tasa del Impuesto al Valor Agregado del 10 al 15%. 3.- Elevación de la tasa de interés. 4.-Aceptar descenso del PIB a -2% con inflación de 42%. 5.-Superavit fiscal de 4.4% del PIB. 6.- Aumento en precio de gasolina de 35%, electricidad 20% con aumento del 8% mensual.<sup>156</sup>

"La política económica preconizada por los planes de estabilización de enero y marzo es una política totalmente recesiva que busca restablecer en el corto plazo el equilibrio de las cuentas externas gracias a una compresión de las importaciones. Sin embargo, esto va a impedir una verdadera solución a los viejos problemas estructurales, ya que se obstaculiza la inversión, se impide la reconversión tecnológica y un crecimiento de la productividad. Al contrario, por la vía elegida (idéntica a la de 1983) se asistirá a un aumento de desempleo y a una disminución del poder de compra de los asalariados, como aconteció con las devaluaciones de 1976 y 1982."<sup>157</sup>

Aquí vemos un acto de gobierno en política económica por el que pocos meses después de haberse iniciado el primero de los pactos de concertación social, se origina un segundo programa con el objeto de reforzar el primigenio, el cual establece incrementos salariales, alzas en los costos de ciertos energéticos, reducciones en el gasto público.

A su vez, el ejecutivo tendrá que enviar una iniciativa a la Cámara de Diputados, con el objeto de que se amplíe la base del I.V.A. del 10 al 15%, lo cual se hizo, creando descontento en la población.

Es conveniente hacer notar que durante el proceso de campaña, se llegó a mencionar que se otorgarían incentivos fiscales, se daría fomento a la inversión tanto pública como privada, así como a la pequeña empresa, y se estimularía el crecimiento a los campos educativos, científicos y tecnológicos, pero la situación emergente del país ocasionó un cambio radical en dichos proyectos, disminuyéndolos en gran medida.

"Asímismo, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, plantea las siguientes cinco grandes líneas de estrategia para impulsar el crecimiento

---

<sup>156</sup>ORTIZ WADGYMAR Arturo. Política Económica de México 1982-2000. Ed. Nuestro Tiempo. S.A.. sexta edición. México D.F., 1998, página 173.

<sup>157</sup> GUILLÉN ROMO Héctor Op. Cit., página 193.

económico sostenido y sustentable:

1.-Hacer del ahorro interno la base fundamental del financiamiento del desarrollo nacional y asignar un papel complementario al ahorro externo. 2.- Establecer condiciones que propicien la estabilidad y la certidumbre para la actividad económica. 3.- Promover el uso eficiente de los recursos para el crecimiento. 4.- Desplegar una política ambiental que haga sustentable el crecimiento económico. 5.- Aplicar políticas sectoriales pertinentes.<sup>158</sup>

Este programa se puso en marcha a partir del 31 de mayo de 1995, señalando cuales son los principales lineamientos a seguir en materia económica durante el presente sexenio.

Con relación al sector privado, y como es evidente, se provocó un incremento a la inflación así como a las tasas de interés de créditos a la industria, comercio, vivienda, y otros por parte de las instituciones financieras del país, lo que originó un alto nivel de cartera vencida e incapacidad para solventar el pago de las deudas, de aquéllos quienes contrataron créditos bancarios.

En virtud de la presente situación, los deudores, en una gran cantidad de casos, dejaron de cubrir los montos de sus créditos y, de igual manera, se iniciaron juicios por parte de las instituciones, así como también las adjudicaciones por parte de los bancos, de todo tipo de bienes (autos, vivienda, maquinaria, tierras, consumo...).

Lo anterior originó un movimiento denominado Barzón, el cual tenía como lema "debo no niego, pago lo justo", éste fue un frente común de deudores, el cual se unió en contra de las instituciones financieras del país en el proceso de adjudicación de bienes.

El problema se volvió ya un hecho político, por lo cual, en el mes de agosto se originó un acuerdo con las instituciones financieras del país, creando el "Acuerdo para el Apoyo con Deudores de la Banca" basado en el sistema de UDI's (las UDI's se pagan de acuerdo a la inflación más una tasa), el cual tendría por objeto subsanar, en el corto plazo, los problemas sociales a través de quitas en el capital e intereses de créditos.

Pero qué, si bien, dichos adeudos no eran cubiertos en el corto plazo,

---

<sup>158</sup>ANDA GUTIÉRREZ Cuauhtémoc. Estructura Socioeconómica de México (1940-2000), Ed. Limusa Noriega Editores. México D.F., quinta reimpresión 1999. página 301

al aumentar el valor de la UDI, los deudores se verían afectados nuevamente en el pago, dado el incremento de la inflación.

A su vez, se realizaron reestructuraciones en los créditos otorgados a la población mexicana por el sistema bancario, siendo así que nuevamente el gobierno mexicano busca, por medio de los bancos, corregir las imperfecciones en los costos y beneficios sociales, regulando los mercados de dinero. Más adelante analizaremos el FOBAPROA, solución a corto plazo del presente problema.

Para el mes de octubre se inició el proceso de pago de los empréstitos contratados con el gobierno de los Estados Unidos, asimismo, en los meses posteriores y de acuerdo al informe de gobierno, ya se había intercambiado por deuda pública el 60.1% del total de los Tesobonos emitidos por la Tesorería de la Federación.<sup>159</sup> ("Pagarés de la tesorería con vencimiento a uno y tres meses cuyos rendimientos se indizan al tipo de cambio del mercado contra el dólar")<sup>160</sup> "torpe política de emisión de deuda".

Como vemos, se inicia un periodo con tendencias hacia una recuperación, para el año de 1996, dentro de un endeudamiento aplazado, rígidas políticas fiscales a los consumidores finales, y una contracción en el gasto público.

Con respecto a las empresas mexicanas, éstas, en gran medida, buscaron sanear sus pasivos, e iniciar un proceso de maquila para las grandes transnacionales globalizadas, buscando fusiones a través de contratos de asociación en participación con dichas empresas; a su vez, dichas empresas reciben ciertos estímulos fiscales cuando entran en el proceso de maquila que, con mano de obra barata, y buena infraestructura, financiada en gran medida por medio del gobierno mexicano, se han convertido en exportadoras, lo que no es lo mismo que productoras.

Ya con anterioridad durante el desarrollo estabilizador, vimos un proceso de estímulos fiscales a aquellas empresas con capital mayoritariamente mexicano, ahora vemos un proceso semejante, pero a aquellas empresas que produzcan para la exportación. Siendo que, como mencionamos anteriormente, el ejecutivo tiene la facultad de brindar beneficios a través de créditos a cierto sector económico de la población, como es, en este caso, las maquiladoras.

---

<sup>159</sup> Cifra: GREEN Rosario. Op. Cit., página 396

<sup>160</sup> ASPE ARMELLA Pedro. Op. Cit., página 79.

El año de 1996 fue un año de grandes contrastes, hubo crecimiento, pero entre los sectores empresariales con capacidad para producir y maquilar productos a los mercados internacionales, en cuanto a materia de deuda pública se buscó continuar con los proyectos de refinanciamiento de deuda pública, reduciendo los costos al financiamiento, y solventando en la manera que fuera posible el pago de la misma.

Se efectuaron colocaciones hasta con plazos de 30 años en mercados como Japón, Estados Unidos de Norte América y Alemania, algunas de las colocaciones incluso se dieron sin garantía y con tasas de interés fijas, reducciones en los montos de deuda, incluso se otorgaron nuevas emisiones por parte de los mercados internacionales que se utilizaron para pago de deudas anteriores, con la diferencia que éstos eran con tasas menores, y plazos mas amplios para cubrirlos.

Si observamos dichas medidas nos daremos cuenta que en verdad son semejantes con el periodo 1982-1988, que si bien ayudan en el aplazamiento del pago por concepto de deuda, no son en sí el método idóneo para dar un crecimiento estable a la economía de nuestro país.

Es importante destacar, como lo hemos hecho con anterioridad, que la Ley de Deuda Pública da facultades al ejecutivo, en la contratación de deuda y manejo de la misma.

En efecto 1996 fue un buen año que mostró ciertas tendencias hacia la recuperación, el déficit en cuenta corriente incluso desapareció, en gran medida influenciado por el alza en exportaciones, y la disminución en importaciones; ya no le compramos al mundo en las dimensiones que veníamos haciéndolo, y nuestros productos se encontraban bajo el proceso devaluatorio de la moneda, por lo que nuestra industria mexicana encontró un respiro dentro de la crisis.

La paridad cambiaria, incluso, disminuyó pasando de los 8 pesos por dólar en febrero-marzo, a 7.60 durante el periodo enero-julio de 1996; a su vez, tendieron a la baja las tasas de interés, disminuyendo de 110% anualizados en marzo de 1995, a poco más de 40% en enero de 1996.<sup>161</sup>

Es importante destacar que en materia fiscal, el día primero de enero de 1996, y como se encontraba planteado en el PARAUSEE, entró en vigor el aumento del Impuesto al Valor Agregado, "a cambio de éste la

---

<sup>161</sup> Cifras: ANDA GUTIÉRREZ Cuauhtémoc. Op. Cit. . página 217

Cámara de Diputados logró la bonificación fiscal a los trabajadores que percibían de uno a dos salarios mínimos; disminuyó de 3 a 2% la tasa de descuento sobre el monto original de la inversión exenta de impuestos a titulares de cuentas de ahorro; se incrementó el deducible de 46 000 a 90 000 nuevos pesos de las cuentas personales de ahorro; se mantuvo la tasa de 10% al IVA en la región fronteriza, y se eliminó la exigencia para el pequeño comercio de contar con máquinas registradoras.”<sup>162</sup>

Sin embargo, notemos que se efectúa una política fiscal recesiva, es decir, en lugar de incrementarse la inversión pública, o reducir los impuestos, los mismos aumentaron, y se recortó en sus posibilidades el gasto; curiosamente, cuando un gobierno exitoso se encuentra dentro de un fenómeno de recesión, aplica como palanca de salida políticas de gasto, y reducciones a los impuestos.

Aunque no es facultad del ejecutivo decidir de forma singular sobre los impuestos, los cuales son aprobados por la Cámara de Diputados, y promulgados por el Senado, el Ejecutivo tiene la facultad de enviar iniciativas al Congreso con el fin de conducir la política económica de nuestro país.

Lo anterior, nos puede llevar a buenas o malas decisiones, en el caso del IVA, quizás influyó en la caída de ventas en bienes y servicios, ya que por ejemplo, las ventas en supermercados descendieron en todos los meses de 1996 desde 1.7 hasta 18.2% mensual; a su vez, la tasa de desempleo fue en el cuarto trimestre de 1996, 27% superior a igual periodo de 1994.<sup>163</sup>

Es claro que lo anterior puede estar influenciado por aumento en el IVA, puesto que las exportaciones manufactureras, que son un campo con incentivos fiscales, tuvieron un crecimiento, lo que marca una desarticulación en el desarrollo de nuestra planta productiva, los componentes importados, están desplazando de manera vertiginosa a los componentes nacionales, descuidando la economía interna.

Con diferencia al desarrollo estabilizador, donde se procuró cuidar al máximo a los productores nacionales, al grado de volverse poco competitivos y costosos en sus productos, durante el presente sexenio, se les descuida.

---

<sup>162</sup>HERNÁNDEZ CHAVEZ Alicia. La Nueva Relación entre Legislativo y Ejecutivo. Ed. Fondo de Cultura Económica, primera edición, México D.F., 1998, página 427.

<sup>163</sup>CALVA José Luis. Hacia un Nuevo Modelo Económico. Ed. Juan Pablo Editor, S.A., primera edición, México D.F., 1998, páginas 127 y 128.

¿Cómo encontrar un punto de equilibrio a las medidas económicas implantadas por nuestros gobiernos, si en un sistema los productos se convierten en poco competitivos, y en el otro, conducen al cierre de empresas?

Pero como hemos mencionado anteriormente, el ejecutivo en turno tiene la facultad de discernir qué ramas de la economía desea beneficiar, impulsar, incentivar, y fomentar.

Un hecho importante dentro de la administración zedillista fue el caso FOBAPROA, que se inició otorgando apoyos a los deudores desde 1995, y hasta 1997 como lo fueron:

1.- Ventanilla de liquidez en dólares a bancos para enfrentar compromisos de deuda inmediata. 2.- Reformas a la legislación financiera para permitir una mayor participación de capital extranjero en las instituciones de banca múltiple y casas de bolsa. 3.- Reformas para el establecimiento de requisitos mínimos de reserva para créditos, con el objeto de fortalecer la solvencia de los bancos. 4.- (PROCATE) Programa de Capitalización Temporal 5.- Programa de reestructuración de créditos en UDI's. 6.- Programa de Fortalecimiento de Capital con compra de cartera con el propósito de capitalizar a los bancos. 7.- (ADE) Programa de Apoyo a Deudores. 8.- Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Crédito para la Vivienda. 9.- Programa de Apoyo al Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE). 10.- Programa de Apoyo para la Pequeña y Mediana Empresa (FOPYME). 11.- Programa para la Venta de Bienes Adjudicados o Recibidos como Dación en Pago. 12.- Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Crédito para Vivienda.

Culminando con la compra por parte del gobierno a través de FOBAPROA, de una mayoría de los créditos otorgados por las instituciones de banca múltiple, y su conversión en deuda pública del gobierno federal.<sup>164</sup>

¿Qué es el FOBAPROA? Es un fideicomiso creado por la Secretaría de Programación y Presupuesto así como por el Banco de México en el año de 1986, que se denominaba Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, que inicialmente se financiaba por medio de las aportaciones de los propios bancos y, a partir de 1990, la Ley de

---

<sup>164</sup>Para el presente tema se siguió preferentemente mas no exclusivamente la obra de GONZALEZ HUERTA Arturo. El Debate del FOBAPROA. Ed. DIANA, primera edición. México D.F., 1998.

Instituciones de Crédito señala que este fideicomiso se fondea de aportaciones ordinarias y extraordinarias, que realicen las entidades financieras, siendo el fideicomitente la S.H.C.P. y el fiduciario el Banco de México.

El presente fideicomiso se encuentra facultado para adquirir bienes o derechos de instituciones bancarias, otorgar financiamiento a las mismas, suscribir títulos de crédito en beneficio de las instituciones, adquirir obligaciones emitidas por las instituciones, así como créditos, valores activos, y realizar aportaciones no recuperables para cubrir desequilibrios financieros de las instituciones.

A su vez, el día 3 de mayo de 1996, se modificó el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, estableciendo el hecho de que no por haber sido creado por el gobierno federal el fideicomiso estará sujeto a las disposiciones aplicables a las entidades de la Administración Pública Federal, por lo cual es una institución privada y no está sujeta a fiscalización por parte del Congreso de la Unión.

Dicho fideicomiso, en base a sus atribuciones, inició la compra de cartera vencida en poder de los bancos, y éstos podrían continuar operando, pero se estableció que dicho fideicomiso les entregaría bonos emitidos por el fideicomiso (pagarés por parte del gobierno) a cambio de sus carteras vencidas, siempre y cuando estos inyectaran capital, y por cada peso invertido FOBAPROA pagó 2 pesos por la cartera vencida.

Lo anterior generó compras de cartera vencida de 67 122 millones de pesos en 1995, cifra que en 1996 fue de 141.9 mil millones de pesos, y para 1997, por un gran total de 272.4 mil millones de pesos.<sup>165</sup>

No es verdad que, en nuestros últimos programas de desarrollo, se buscó la gradual desincorporación de industria parastatal, y reducir el gasto público a través del achicamiento del aparato de gobierno, así como, "el paso de la fe en la responsabilidad individual."<sup>166</sup>

Sin embargo el presente fideicomiso -de carácter privado- y creado por instituciones financieras tanto privadas como públicas del país, "economía mixta", es equiparable al monto obtenido por la venta de empresas paraestatales durante el periodo 1988-1994, que fue del orden de los 23 700 millones de dólares, como mencionamos anteriormente. Además, qué pasó con la teoría que tanto pregonan los neoliberales del *laissez*

---

<sup>165</sup>HUERTA GONZÁLEZ Arturo. OP. Cit. , página 58

<sup>166</sup>GUILLÉN ROMO Héctor. Op. Cit., página 58.

*faire y la liberté de choix*. Donde el Estado providencia, también denominado Estado social, tiende a desaparecer.

En su libro "El camino mexicano de la transformación económica", el licenciado Pedro Aspe Armella nos comenta: "Sería una exageración decir que los bancos deben estar bajo el control del Estado, y nuestra experiencia nos lleva a pensar que en las actividades comerciales tradicionales, la banca manejada por el sector privado puede ser más eficiente que operada por el sector público. Sin embargo, tampoco podríamos sostener que los bancos pueden ser constituidos sin hacer una selección seria de quienes tendrán el derecho de operar con el dinero de otras personas."<sup>167</sup>

Es claro, pues, que el gobierno mexicano realizó modificaciones a la Ley de Instituciones de Crédito, con el propósito de distribuir recursos a través de un fideicomiso, a las instituciones de banca múltiple, apoyándolas, con el objeto de que éstas continuaran en su labor de financiamiento, para con las distintas ramas que dan crecimiento a la economía nacional.

Durante el sexenio del presidente Adolfo Ruiz Cortines se utilizó a la Conasupo con el objeto de distribuir despensas alimenticias a los agremiados del sindicato de electricistas, y detener un fuerte conflicto laboral-político; asimismo, durante el sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez, se crearon distintos fideicomisos con el propósito de distribuir recursos de manera directa al mejoramiento de ramas económicas dentro del país que vivieron de subsidios gubernamentales, y no de las ganancias que éstos produciesen.

Hoy el FOBAPROA adquirió las carteras vencidas de instituciones de banca múltiple con el propósito de no crear un caos financiero por la quiebra de los bancos, que dejaría al país en una miseria total y absoluta; dejándonos un fideicomiso con fuertes pasivos, como en aquellas medidas populistas de antaño. Con la diferencia de que este fideicomiso no es de carácter público.

Con relación al marco jurídico respecto a la emisión de pagarés por parte del multicitado fideicomiso, podemos señalar lo siguiente:

La Ley de Deuda Pública establece en el capítulo II artículo cuarto, que corresponde al Ejecutivo, por conducto de la S.H.C.P., emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para

---

<sup>167</sup> ASPE ARMELLA Pedro, Op. Cit., página 80.

canje o refinanciamiento de obligaciones del erario federal o con propósitos de regulación monetaria.

De la misma manera, el artículo cuarto fracción V del mismo ordenamiento faculta al ejecutivo federal para otorgar garantías con cargo al crédito nacional.

Dicha fracción señala: Contratar y manejar la deuda pública del gobierno federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas y estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo, y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan garantías adecuadas.

Así pues, el gobierno, como vemos, en uso de sus facultades en materia de deuda pública, garantizó los compromisos de pago con fundamento en el artículo 4, fracción V de la Ley General de Deuda Pública, así como por el artículo primero del capítulo primero del mismo ordenamiento, el cual establece:

La deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades 1.- El ejecutivo federal y sus dependencias. 2.- El Departamento del Distrito Federal. 3.- Empresas de participación estatal mayoritaria. 4.- Instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y las de fianzas, y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o alguna de las entidades mencionadas en los incisos II a V.

Claramente podemos ver como se realiza un acto de gobierno por parte del ejecutivo en la compra de la cartera vencida de los bancos, evadiendo mediante reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, la facultad de fiscalización que tiene el legislativo en materia de deuda pública, tratándose de los montos económicos que representó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

Es increíble, pero La Ley General de Deuda Pública aprobada por la legislatura el 29 de diciembre de 1976, y a iniciativa del ejecutivo federal a cargo del presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos,

el licenciado José López Portillo, señalaba: "Para los fines de la ley, la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo del Ejecutivo Federal y sus dependencias; el Departamento del Distrito Federal; los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria; las instituciones y organizaciones auxiliares de crédito, las nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el gobierno federal o alguna entidad de la administración pública federal."<sup>168</sup>.

Ley que se utilizó, para que en el cuarto informe de gobierno del presidente Ernesto Zedillo, se enorgulleciera de haber salvado a la banca.

Mientras que el presidente José López Portillo en su sexto informe de gobierno señaló: "Para detener la injusticia del proceso perverso fuga de capitales-devaluación-inflación que daña a todos. Para responder a ellas he expedido en consecuencia dos decretos: uno que nacionaliza los bancos privados del país y otro que establece el control generalizado de cambios, no como una política superviniente del más vale tarde que nunca, sino porque hasta ahora se han dado las condiciones críticas que lo requieren y justifican. Es ahora o nunca. Ya nos saquearon. México no se ha acabado. No nos volverán a saquear."<sup>169</sup>

Dentro de la esfera económica internacional, se encuentra un pequeño grupo, pero a la vez inmensamente poderoso de empresas y bancos, oligarquía que engendra hoy el 25% del PIB mundial, y realiza entre el 80 y 90% del comercio, con la mala fortuna de sólo utilizar el 3% de la fuerza de trabajo, estamos hablando de 600 corporaciones transnacionales, que luchan por la implantación de una economía abierta; por fortuna, existen ámbitos que no pueden ser asumidos por la iniciativa privada, y otros muchos que pueden ser compartidos; existen grandes desafíos para México en la actividad social, no es pertinente relegar al Estado, es mejor eficientarlo, para que pueda garantizar el bienestar común.

Necesitamos de un crecimiento científico y tecnológico que nos guíe, y nos permita compartir los beneficios del mundo moderno con quienes mas lo necesitan, se debe abogar por una regulación en las inversiones, que vienen y van como el viento, y a su paso arrastran con todo.

---

<sup>168</sup>LOMELÍ Leonardo \* ZEBADÚA Emilio, Op. Cit., página 176.

<sup>169</sup>LOPEZ PORTILLO José. VI Informe de Gobierno. suplemento especial de Uno mas Uno 2 de septiembre de 1982. Fuente: GREEN Rosario, Op. Cit. , página 52.

La capacidad de competencia, no es la concentración de riquezas, sino compartir los frutos del progreso, luchemos por una economía que involucre a todos los sectores, sin importar sus dimensiones, o las personas que lo integran, es por eso que necesitamos hoy, más que nunca, un México fuerte y con coraje, pero a la vez, con corazón.

No olvidemos que son las manos del hombre, junto con su imaginación, quienes mueven al mundo, elevándolo en el firmamento, u oprimiéndolo en las profundidades del océano; construyamos de nuestros ideales, el futuro del universo, porque, quién no los enaltece, se avergüenza de sí mismo, no esperemos más, el mundo es un bello lugar y vale la pena luchar por él.

## CONCLUSIONES FINALES

**PRIMERA.-** Para alcanzar la noción de acto político o de gobierno, partimos de un estudio de la situación política dentro de la antigua Grecia, en donde los ciudadanos atenienses son quienes tienen todos los derechos políticos, y los ejercen a través de una democracia directa. Mencionamos tres órganos trascendentales dentro del Gobierno ateniense que son: la Asamblea de la Ciudad, el Consejo de los Quinientos, y los Tribunales.

A su vez, se realizó un estudio sobre algunas de las ideas políticas, de dos de los más connotados filósofos griegos, que mencionamos a continuación:

a) El pensamiento político de Platón, concibe al gobierno de la sociedad como un arte, que debe versar en el conocimiento. A su vez, nos menciona la importancia de una mejor descendencia, y la abolición de las relaciones monogámicas.

Respecto de la religión, establece que ésta, debe estar vigilada por el Estado, y que todos los ciudadanos deben estar dentro de un grupo religioso, alejados del ateísmo.

Señala que la justicia debe emanar de la naturaleza y no del Estado. Por ende, algo que se sustrae necesariamente del estricto control jurídico.

Señala una distinción entre: monarquía, tiranía, aristocracia oligarquía y democracia.

b) Aristóteles acepta la supremacía de una ley, enmarcándola como algo bueno, en búsqueda del bien común. Señala que el Estado de derecho debe constar de un régimen jurídico, un interés general, y un gobierno donde los súbditos obedezcan. Cree en la existencia de un pueblo con Constitución "Ley Suprema", y ve correcta la existencia de la esclavitud.

Para Maquiavelo, el gobierno debe versar en la astucia y la fuerza, así como también, debe existir una indiferencia frente a los medios inmorales para la obtención de fines políticos.

Él considera correcto el gobierno ordenado como un sistema de monarquía absoluta y déspota; estima de suma importancia las

relaciones entre los Estados.

Para John Locke debe existir una división de poderes, en los cuales uno deberá realizar las leyes: "Poder Legislativo", otro, vigilar la aplicación de las mismas: "Poder Ejecutivo" y, un tercer poder encargado de vigilar las relaciones con otros Estados, sobre todo en lo que se vincule a las declaraciones de guerra, así como de la concertación de la paz; a éste lo nombra: "Poder Federativo".

Montesquieu, muestra tres formas de gobierno, que son, la monarquía, el despotismo y la república; asimismo, señala la separación de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial, en donde el legislativo creará las leyes, el ejecutivo, ejercido por el monarca, las aplicará, y el judicial, estará encargado de resolver las controversias que se desarrollen de asuntos civiles.

Rousseau, cree en la soberanía del pueblo, por medio de la democracia, para él, el gobierno ejecuta leyes de forma particular y general, clara distinción entre los actos de gobierno y los actos de administración. El nos menciona a la convención general, como el origen y legitimación del poder soberano y del Estado.

Sin las teorías de los aquí mencionados pensadores, no sería posible la construcción ni el concepto de acto político o de gobierno, en sí, ni siquiera el de Estado de Derecho tendría sentido.

**SEGUNDA.-** El origen concreto de la noción de acto de gobierno, nace durante el periodo comprendido entre la Constitución Francesa de 1791, y la Tercera República. De aquí que se examine con detalle la evolución del mismo, durante los regímenes políticos franceses antes mencionados.

Dentro de la Constitución de 1791, se establece la actuación permanente de la Asamblea Nacional, la cual tiene como propósito el de representación de la voluntad general. Ésta legisla, ratifica tratados, declara la guerra, fija los ingresos y egresos, así como también, decide sobre casos de gran importancia para la Nación, entre otros.

Se fija el hecho de que el jefe supremo de la administración es el Rey, y sus ministros se encuentran encargados de la misma, por lo cual, nos atrevemos a señalar la existencia de un poder supremo y otro subalterno dentro de la rama ejecutiva.

De lo anterior, destacamos la existencia de acciones gubernamentales tanto por parte del Rey, como por la Asamblea Nacional.

Durante el primer Imperio, el emperador concentra todos los poderes de la Nación, y se crea el Consejo de Estado, el cual, emite decisiones judiciales, pero que son puestas a consideración del ejecutivo.

Con el retorno de los Borbones aparece una más clara noción del acto de gobierno, en donde el Consejo de Estado puede desestimar ciertas acciones por parte del Poder Ejecutivo, en virtud de considerarlas móvil político "acto de gobierno". Ejemplo de lo anterior: el caso Laffite.

Sin embargo, no es sino hasta el Segundo Imperio, que el Consejo de Estado francés no quiere conocer o resolver ciertos asuntos por considerarlos políticos, abriendo un mayor campo de acción a arbitrariedades por parte del ejecutivo, creando una diferencia entre actos administrativos y actos de gobierno.

El abuso de autoridad por una parte, y la falta de control jurisdiccional, motivan desconfianza en los actos políticos generados por la falta de precisión entre lo que es un móvil político y un acto administrativo.

De tal forma que, en el año de 1872, el Consejo de Estado francés se convierte en un tribunal administrativo, dentro de lo que se conoció como la Tercera República. En ella se busca distinguir un acto administrativo de uno de gobierno, delimitado en base a su propia naturaleza.

En el transcurso de los años, dicha definición se fue puliendo, hasta el momento en que se consideró al acto administrativo como: aquél encargado de asuntos individualizados, íntimamente relacionado con los servicios públicos y actos de gobierno vinculados a las acciones que afectan a la nación como unidad superior, en la búsqueda por asegurar el desarrollo y la existencia de la sociedad estatal.

**TERCERA.-** Se realiza una distinción entre lo que es un acto administrativo discrecional, uno reglado y una propuesta de lo que pudiesen ser los actos de gobierno.

a) Actos administrativos en ejercicio de la potestad discrecional: aquéllos en los que se le concede a la Administración la posibilidad de aplicar su propio criterio al caso que surge.

b) Actos administrativos en ejercicio de la potestad reglada: aquéllos en

los cuales tanto el gobernado como el funcionario tienen que acatarlos con estricta sujeción a la ley. El no hacerlo puede constituir una violación a los principios de legalidad.

Ambos actos, a diferencia de los de gobierno, se distinguen por estar sujetos al control jurisdiccional, quien resolverá sobre los conflictos que se motiven por violaciones o supuestas violaciones a la esfera de derechos del gobernado.

Como mencionamos anteriormente, los actos de gobierno pueden enmarcarse como un acto emanado del poder ejecutivo por medio de sus órganos jerárquicos superiores, en ejercicio de sus funciones gubernamentales. Por su virtud se establece una directriz para la vida del Estado o bien se resuelve un asunto de suma importancia estatal, relacionado con la estructuración (actividad conformadora), o con la salvaguarda (actividad conservadora) de la Sociedad, cuya acción repercute en la esfera de derechos de la ciudadanía a través de actos administrativos posteriores, individuales o generales que lo desarrollan, estando sustraído a los controles jurisdiccionales.

**CUARTA.-** Los actos de gobierno son una vertiente, por la cual escapa la necesidad que la Administración tiene, de actuar con plena libertad en ciertas hipótesis y situaciones, en que entran en juego los intereses del Estado y, por tanto, de la Sociedad. Estos tienen un límite que es el marco del Estado de Derecho.

**QUINTA.-** Se expresaron, dentro del cuarto capítulo, algunos actos de gobierno en materia económica, realizados por parte del poder Ejecutivo durante los últimos cincuenta años; los cuales, han propiciado cambios trascendentales en la economía mexicana, llevándola a través de aciertos y errores.

A su vez, se analizaron en estrecha vinculación con dichos actos, algunas de las políticas económicas más trascendentales de la economía mexicana, en los procesos denominados por algunos autores como: crecimiento económico sano, desarrollo estabilizador, desarrollo compartido, colapso petrolero, estabilización, cambio estructural y colapso.

Es importante destacar que, el análisis del último sexenio, de la presente investigación tiene, entre otros, el objetivo de señalar cómo se han repetido políticas económicas en distintos periodos sexenales de la economía mexicana.

De tal forma, se analizó:

- El crecimiento económico de México por medio del ahorro interno dentro de los sexenios del presidente Miguel Alemán Valdés y del presidente Adolfo Ruiz Cortines
- El crecimiento, mas no el desarrollo económico de nuestro país, en lo que se denominó como el desarrollo estabilizador; es uno de los grandes periodos en la economía mexicana que, sin embargo, no impactó a las clases más desfavorecidas
- La búsqueda inalcanzable por parte del presidente Luis Echeverría Álvarez, con el fin de encontrar un reparto más justo del ingreso nacional, a través de lo que se denominó como, "políticas económicas populistas", basadas en el incremento del gasto público
- El crecimiento y colapso económico de México, a través del endeudamiento público, en virtud del alza momentánea en los precios de los energéticos, durante la presidencia de José López Portillo
- La política de estabilización económica de México, implantada por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado, en virtud de la reducción en la reserva de divisas y el alto endeudamiento de México
- El cambio estructural iniciado con anterioridad, pero que alcanzó su más alto desarrollo durante el periodo de la revolución salinista, en lo que mundialmente se conoce como el neoliberalismo
- El colapso económico de 1994, el programa de ayuda a la banca, y la constante política por satisfacer a organismos internacionales en la búsqueda de capitales, que no son sino un respiro a la decadencia económica de algunos países en vías de desarrollo

**SIXTA.-** Creo conveniente un marco de derechos y obligaciones, el cual aporte un orden justo a la economía internacional, en donde se proteja a los Estados débiles y se respete el derecho a adoptar una estructura económica.

México, al igual que las otras economías latinoamericanas, debe buscar su sano desarrollo por sus propios medios, con base en su ahorro interno y no en la esperanza de los capitales internacionales, que no

buscan otro fin sino el de su propio beneficio.

Nuestra historia es una batalla constante en la lucha por liquidar el intervencionismo, prueba de ello son los logros de la revolución mexicana que pusieron fin al control de la propiedad originaria en manos de los extranjeros, reivindicando los derechos de la nación.

Busquemos hoy superar las condiciones de miseria e ignorancia en que viven grandes sectores de la población mexicana a través del progreso económico, incorporándolos a los frutos del desarrollo.

No buscamos una confrontación entre los Estados ricos y los desposeídos, sino un intercambio justo, en el que se reconozca la desigualdad económica entre los países.

Vivimos hoy un mundo en donde la riqueza de unos representa la miseria de otros, en donde lejos de haber encontrado un desarrollo equilibrado, la línea que divide las franjas sociales es cada vez mas amplia y rencorosa.

Debemos tomar conciencia que los seres humanos no son números que nada significan y que, de no hacerlo, tarde que temprano la respuesta será agresiva.

El daño esta ahí, presente, a cada paso y en todo momento, la pobreza, el hambre y la miseria avanzan a todo galope, es por ello que hoy, más que nunca, debemos combinar el crecimiento económico con políticas de inversión y redistribución del ingreso bajo un marco de paz, igualdad y seguridad, no sólo entre los individuos sino entre las naciones que cohabitan en el planeta Tierra.

## BIBLIOGRAFIA

Anda Gutiérrez Cuauhtémoc, *Estructura socioeconómica de México (1940-2000)*, Editorial Limusa, México D.F., quinta reimpression, 1999.

Aristóteles, *La Política*, Editorial Porrúa, México D.F., cuarta edición, 1972.

Aspe Armella Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F., segunda edición, 1993.

Beltrán Mata José Antonio, *El empresario mexicano en la política*, Editorial PAX, primera edición, México D.F., 1987.

Berthélemy H. *Traité élémentaire de droit administratif*, Ed. Librairie Arthur Rousseau, treceava edición, París Francia, 1933.

Bielsa Rafael, *Derecho administrativo*, Editorial Roque De Palma, quinta edición, Buenos Aires, 1957.

Bonnard Roger, *Precis élémentaire de droit administratif*, Ed. Société Anonyme du Recueil Sirey, Paris, 1935.

Calva José Luis, *Liberalización de los mercados financieros*, Editorial Juan Pablos Editor S.A., México D.F., primera edición, 1996.

Cárdenas Enrique, *La política económica en México*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F., primera edición, 1996.

Carré de Malberg, *Teoría general del Estado*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1948.

Cordera Campos Rolando, *LLamada y LLamarada del 68 y su economía política*, revista etcétera, 29 de octubre de 1998.

De la Madrid Hurtado Miguel, *El ejercicio de las facultades presidenciales*, Editorial Porrúa, México D.F., primera edición, 1998.

Díez M.M., *El acto administrativo*, Editorial Tipográfica, segunda edición, Buenos Aires, 1961.

Ducrocq TH, *Cours de droit administratif*, Ed. Ancienne Librairie Thorin et Fils, séptima edición, París Francia, 1897.

Duez Paul, et Debeyre, G., *Traté de droit administratif*, Editorial Daloz, París Francia, 1952.

Dufour, *Traté de droit administratif appliqué*, Paris Francia, tomo V, 1856.

Duverger Mauricio, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Editorial Ariel, Barcelona España, 1962.

Fernández Santillán José, *Política y administración pública en México*, Editorial INAP, México D.F., primera edición, 1996.

Forsthoff Ernest, *Tratado de derecho administrativo*, Instituto de estudios jurídicos, Madrid España, trad. de la 5ta ed. alemana, 1958.

Fraga Gabino, *Derecho administrativo*, Editorial Porrúa, México D.F., 1946.

García de Enterría Eduardo, *La lucha contra las inmunidades del poder en el derecho administrativo*, revista de administración pública no. 38.

García Reyes Miguel \* Agudelo de Latapí María Mercedes, *Ajuste estructural y pobreza*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F., primera edición, 1997.

Garrido Falla Fernando, *Lo discrecional y lo reglado*, revista de administración pública no. 42, Madrid España.

Gascón Y Marín José., *Tratado de derecho administrativo principios y legislación española*, Editorial Reus, Madrid España, 13 ed, 1956.

Green Rosario, *Lecciones de deuda externa de México de 1973 a 1997*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F., segunda edición, 1998.

Guaita Aurelio, *Los actos políticos o de gobierno en el derecho español*, Homenaje a Don Nicolás Pérez Serrano, revista del instituto de derecho comparado, No. 4, Madrid España.

Guasp Jaime, *El derecho político como derecho de gobierno*, Homenaje a Don Nicolás Pérez Serrano, Editorial Reus, Madrid España, 1959.

Guillén Romo Hector, *La contrarrevolución neoliberal*, Editorial Era S.A. de C.V., México D.F., primera edición, 1997.

Hansen D. Roger, *La política del desarrollo mexicano*, Editorial Siglo veintiuno, México D.F., vigésimoprimer edición, 1993.

Hauriou Maurice., *Precis élémentaire de droit administratif et droit public*, Ed. Librie de la Société du Recueil Sirey, cuarta edición, Paris Francia, 1938.

Hernández Chávez Alicia, *La nueva relación entre legislativo y ejecutivo*, editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F., primera edición, 1938.

Heyman Timothy, *Investing in Mexico. Mexican economic and financial markets*, Editorial Milenio, México D.F., segunda impresión, 1992.

Huerta Arturo, *El debate sobre el FOBAPROA*, Editorial Diana, México D.F., primera edición, 1998.

Jellinek Georg, *Teoría general del estado*, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1954.

Legaz Y Lacambra B., *El estado de derecho*, revista de administración pública no. 6, Madrid España, 1951.

López Gallo Manuel, *Economía y política en la historia de México*, Editorial El Caballito, México D.F., cuarta edición, 1988.

Lomelí Leonardo \* Zebadúa Emilio, *La política económica*, México D.F., primera edición, 1998.

Madisson Angus y Asociados, *La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil, México*, Editorial Fondo de Cultura Económica, primera edición, 1993.

Maquiavelo Nicolás, *El príncipe*, Editorial Planeta de Agostini, S.A., Barcelona España, 1995.

Martínez Escamilla Ramón \* Manrique Irma \* Bautista Jaime, *Crisis económica: ¿Fin del intervencionismo estatal?*, Editorial El Caballito, S.A., México D.F., primera edición, 1996.

Medina Peña Luis, *Hacia el nuevo Estado. México 1920-1994*, Editorial Fondo de Cultura Económica, segunda edición, México, 1995.

Merkl Adolfo, *Teoría general de derecho administrativo*, Ed. Revista de derecho privado, Madrid España, 1935.

Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Ediciones Orbis S.A., Buenos Aires Argentina, primera edición 1984.

Murillo Francisco, *Administración y política*, revista de administración pública No. 60, Madrid España, 1951.

Ortiz Mena Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Ortiz Wadgymar Arturo, *Política económica de México 1982-2000*, Editorial Nuestro tiempo, S.A., México D.F., sexta edición, 1998.

Partido Revolucionario Institucional, *México y el nuevo orden económico internacional*, Comisión Nacional Editorial, México D.F., 1976.

Platón, *Diálogos*, Editorial Porrúa, México D.F., novena edición, 1970.

Reyes García Miguel \* Agudelo de Latapí María Mercedes, *Ajuste estructural y pobreza*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F., primera edición, 1997.

Royo Villanova Segismundo, *La administración y la política*, Revista de administración pública No. 10, Madrid España.

Rousseau Juan Jacobo, *El contrato social*, Dirección general de publicaciones UNAM, México D.F., segunda edición, 1969.

Sánchez Agesta Luis, *Concepto jurídico de acto político*, Estudios en homenaje a Don Nicolás Pérez Serrano, Madrid España, 1959.

Sayagués Laso Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, Ed. Martin Bianchy Altuna, Montevideo, 1953.

Tello Carlos, *La política económica en México, 1970-1976*, Editorial Siglo veintiuno, séptima edición, México D.F., 1985.

Villareal René, *Industrialización deuda y desequilibrio externo en México. Un enfoque estructuralista, (1992-1997)*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México D.F., tercera edición, 1997.

Xifra Heras Jorge, *Formas y fuerzas políticas*, Editorial Casa Bosh, Barcelona España, 1958.